وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

UNIVERSITE
Abdelhamid Ibn Badis
MOSTAGANEM

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المرجع: .....

قسم :القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

فعالية الضبط الإداري في مواجهة الأزمات
أزمة كورونا كنموذج

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: القانون الإداري

من إعداد الطالبة :

قادي نفيسة

تحت إشراف الأستاذة :

طواولة أمينة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	بن قطاط خديجة	رئيسا
الأستاذ(ة)	طواولة أمينة	مشرفا مقررا
الأستاذ(ة)	بن قارة مصطفى عائشة	مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020

نوقشت يوم:**2021/07/11**

بسم الله الرحمان الرحيم

" .... و فوق كل ذي علم عليم "

- الآية 76 من سورة يوسف -

بسم الله الرحمان الرحيم

" إن ينصركم هللا فال غالب لكم ، و إن يخذلكم

فمن ذا الذي ينصركم من بعده و على الله فليتوكل

المؤمنون "

-الآية 160 من سورة آل عمران-

إهـــداء

بعد الشكر الجزيل لله رب العالمين والصلاة على أزكي التسليم على سيد المرسلين

محمد صلى الله عليه وسلم:

أهدي هذا العمل المتواضع وثمرة مشواري الجامعي:

إلى الشمعة التي أضاءت دربي، إلى دفئ الحياة وعطاؤها، إلى التي تشق لتسعدني

وتتعب لتريحني واليت لولاها لما وصلت لهذه اللحظة بالذات

متعها الله بالصحة والعافية

-أمـي الغاليـة-

إلى سندي ومرشدي في الحياة، إلى المعطاء الذي مد يده لي في كل الأوقات،

إلى أشد وأطيب وأحن قلب في الدنيا حفظه الله وأطال عمره

-أبـي الغـالـي-

إلى من أفتخر بهما وأرى التفاؤل بأعينهما والسعادة في ضحكتهما

اخويا حميد ومنصور

إلى الشمعة التي تنير ظلمة حياتي وتحلت بالعطاء والوفاء

أختي راجدة خالدية

وزوجها وأولادها محمد وحمزة وزبيدة

إلى جميع صديقاتي وكل من ذكرهم قلبي ونسيهم قلمي سهوا

إلى جميع هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

قـادي نفيسة

شكر وعرفان

الحمد لله تعالى والشكر له سبحانه أن تفضل علينا بالتوفيق لإتمام هذا العمل والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا وحبيبينا محمد صلى الله عليه وسلم

لي عظيم الشرف أن أتقدم بخالص شكري وأسمى عبارات الاحترام والتقدير

للأستاذة الفاضلة طواولة أمينة التي ساعدتني في إتمام هذا البحث المتواضع،

وعلى كل ماقدمته لي من نصائح وتوجيهات

كما أتقدم بأسمى عبارات الشكر على الأساتذة الأفاضل والمشرفين وأعضاء اللجنة المناقشة على تكرمهم مناقشة هذا العمل المتواضع، وإلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية مصدر الدعم والقوة لنا في مشوارنا الدراسي.

وأخيرا أتوجه بالشكر والامتنان لكل من ساندني ومد لي يد العون

من قريب أو بعيد ولم أذكر أسمه

قادي نفيسة

ص : الصفحة

P : page

مقدمة

مقــدمة

يقتضي قيام دولة القانون وجود ركائز رئيسية أهمها وجود دستور يحكم الدولة، يحمل في مضمونه مبادئ أخرى ذات أهمية أبرزها مبدأ الفصل بين السلطات، ويرتكز هذا المبدأ على ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية التشريعية، التنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية، تستقل كل منها عن الأخرى في تنظيمها ومباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في "يد واحدة"، وإن كانت هذه الفكرة هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا المبدأ لا يعني الفصل التام بين السلطات، بل أن الهدف منه هو تنظيم العلاقة بين السلطات العمومية في الدولة لتحقيق الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام والحد من هيمنة أي منها على الأخرى، وذلك سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، فقد تتعرض الدولة إلى أزمات واضطرابات في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الأمني أو الاجتماعي يهدد النظام العام واستقلال الوطن أو سلامة أراضيه وكذا فعالية مؤسساته بصورة مباشرة تسمى هذه الاضطرابات ب "الظروف الاستثنائية" أو ما يعرف ب "الأزمات"، ومصطلح "الأزمة" يعتبر من أكثر المصطلحات تداولا في القرن الماضي وبداية الألفية الجديدة، كما تكاد تكون الأزمة روتين في حياة الأفراد إلا أن حدتها تختلف من شخص إلى أخر.

تعتبر الظروف الاستثنائية ظروفا غير عادية، تأتي نتيجة لعوامل تهدد استقرار الدولة وأمنها أو نظم الحكم الدستورية أو حقوق الإنسان، ويمكن أن تكون هذه الظروف نتيجة لخطر يهدد حياة الأمة، والتي تهدد فيها الأرواح والممتلكات في بلد ما بالخطر الشديد، كأحداث العنف، والغضب، أو الشغب والأعمال الإرهابية، أو التخريب الداخلي.

ويقصد بالظروف الاستثنائية مجموع الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج متمثل أولها في وقف سلطات الضبط الإداري لقواعد قانونية العادية لمواجهة الإدارة، ويتمثل ثانيهما

في بدء خضوع تلك القرارات للمشروعية استثنائية خاصة، يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها.

والملاحظ أن القضاء تجاوب مع الإدارة في مثل هذه الظروف وساند الحكومة بهدف حماية كيان الدولة والمصلحة العامة، وذلك من خلال تبني نظرة شاملة وواسعة لما يمكن أن يدخل ضمن نظرية الظروف الاستثنائية.

تختلف صلاحيات الضبط الإداري باختلاف الزمان، ففي لحظات معينة من الزمن تتطلب اتساع سلطات الضبط الإداري إلى أقصى مدى، وتحررا مؤقتا من الخضوع لمبدأ المشروعية، أي الخروج عن أحكام القانون بصفة استثنائية، لأن النظام القانوني قد يعجز أو لا يكفي لمواجهة هذه الظروف التي تتعرض لها الدولة كحالة الحصار، وحالة الطوارئ، والحالات الاستثنائية، فتتخذ إجراءات استثنائية تتجاوز ماهو عادي في مجال سلطة الضبط، وباتخاذها لمثل هذه الإجراءات توقف في ظلها الحريات الفردية والجماعية، وتعطل فيها الضمانات الدستورية، وذلك حفاظا على النظام العام.

وقد عرفت الجزائر عدة أزمات لها صلة بالحريات العامة، ومن بينها وباء كورونا (كوفيد-19)، حيث عرف العالم خلال السداسي الأول من عام 2020 وضعا سيئا وصعبا يتمثل في انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) الذي أعلنت منظمة الصحة العالمية أنه جائحة،[1] يتعين على الدول ومنها الجزائر العمل على الحد من انتشاره ومكافحته، من خلال أنظمة صحية وتدابير ضبطية وفق ما تنص عليه اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية.[2]

وتعتبر وسائل الضبط الإداري وتدابير الوقائية الصحية التي ترافقها من أهم الحلول التي اعتمدت عليها الدول في سبيل كبح انتشار هذا الوباء وضمان المحافظة على الصحة العامة.[3]

[1] تعرف الجائحة على أنها انتشار مرض معين في مجموعة معينة من الناس يتجاوز الحدود الدولية في فترة محددة بمعدل حدوث أكثر مما كان معروفا في الحالات العادية في ذات المجتمع.

[2] المرسوم الرئاسي 13-293 مؤرخ في 04 غشت سنة 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية رقم 43 مؤرخة في 28 غشت سنة 2013.

[3] منصر نصر الدين، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد-19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، جامعة العربي التبسي- تبسة (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، المجلد 34، ص31.

وتهدف تدابير الضبط، والتي تصل إلى حد تعطيل العديد من الحريات، إلى حماية الصحة العامة في المجتمع من خطر انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) والأهم من ذلك حماية الحق في الحياة، وهذه الأهداف هي التي أسست لمنظومة صحية وقائية وعلاجية، ترتكز من حيث النشاطات على التسلسل والتكامل بين الوقاية والعلاج وإعادة تكييف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة.[1]

وبغرض الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، سلط الضوء على طبيعة الصلاحيات الدستورية الاستثنائية التي تتمتع بها السلطات في الدولة وبالخصوص رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء على المستوى المركزي، والوالي واللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المختصة للصحة على المستوى المحلي.[2]

ولقد اتخذت الجزائر العديد من التدابير الوقائية التي تندرج ضمن مهام الضبط الإداري للحفاظ على الصحة العامة باعتبارها مظهر من مظاهر النظام العام، الذي يتعين على السلطات الإدارية المختصة المحافظة عليه ولاسيما في الظروف غير العادية، إذ أصدرت العديد من المراسيم التنفيذية تتضمن العديد من التدابير الوقائية والتي تهدف بصفة استثنائية إلى الحد من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في إطار التباعد ولمدة زمنية محددة يمكن تمديدها للضرورة،[3] وهو ما حدث بالفعل، إذ مددت المدة لأكثر من مرة، كما تضمنت التدابير وضع أنظمة للحجر، وتقييد بعض الحقوق والحريات ولاسيما حرية التنقل والحق في التجمع، والأنشطة التجارية، والحق في التعلم، وقواعد التباعد الأمني.

[1] غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، جامعة 20 أوت 1955سكيكدة (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، المجلد 34، ص10.

[2] بوقرن توفيق، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال"جائحة كورونا" وتأثيرها على الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة سطيف 2 (الجزائر)، عدد خاص القانون و جائحة كوفيد-19، الجلد34، ص206.

[3] المادتين 01-02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.

وتثور الإشكالية الجوهرية لهذه الدراسة حول فعالية تلك التدابير المتخذة وفيما إذا حققت الأغراض المرجوة منها ولذلك نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية تدابير الضبط الإداري الوقائية التي اتخذتها الجزائر للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ماهي السلطات المختصة باتخاذ التدابير للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19)؟
- كيف وازن المؤسس الدستوري بين الصلاحيات الممنوحة للسلطات المركزية وتلك الممنوحة للسلطات المحلية؟
- ماهي التدابير والإجراءات المتخذة لضمان استمرارية الخدمة العمومية؟

وتبرز أهمية هذه الدراسة إلى التطرق لمعرفة أسباب انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) في الجزائر، والتعرف على أهم التدابير والإجراءات الوقائية التي وضعتها الحكومة الجزائرية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، ومعرفة أيضا مدى الوعي الصحي بخطر عدوى فيروس كورونا في الجزائر، وذلك من خلال تحليل للنصوص القانونية والتنظيمية المتضمنة للتدابير، واستنتاج للنقاط الإيجابية والنقائص إن وجدت، وإثراء لهذه الدراسة بنتائج تساهم في الحد من انتشار الوباء.

والسبب الرئيسي لاختيار دراسة هذا الموضوع هو المساهمة ولو بقدر قليل في تسليط الضوء حول فعالية الضبط الإداري في مواجهة الأزمات أزمة كورونا كنموذج. فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على تلك الظروف، وكذا رغبة في تناول موضوع من موضوعات القانون الإداري.

إن طبيعة موضوع الدراسة يتطلب اللجوء إلى المنهج التحليلي الوصفي باعتباره يسمح بالإجابة عن التساؤلات المطروحة، على أن يكون تحليل وفقا لمختلف النصوص القانونية كأصل عام.

والفترة الزمانية للدراسة كانت في فترة 2016، حيث تم الاعتماد على تعديل دستور 2016 لأن المراسيم والتدابير المتخذة صدرت في ظله وليس في ظل تعديل 2020.

وللإجابة على الإشكال المطروح الذي يدور حول موضوع بحث فعالية الضبط الإداري في مواجهة الأزمات أزمة كورونا كنموذج، لابد أن تكون الإجابة وفق خطة تفصيلية، نقسم من خلالها عناصر موضوع البحث، ففي الفصل الأول نتناول السلطات المختصة باتخاذ التدابير للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19)، أما الفصل الثاني التدابير الضبطية المنتهجة للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19).

الفصل الأول
السلطات المختصة باتخاذ التدابير
للوقاية من فيروس كورونا(كوفيد-19)

يقصد بالتدابير الوقائية، فرض السلطات الإدارية المختصة لقيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الأفراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية،[1] بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة.[2]

وانتشار جائحة كورونا (كوفيد-19) في معظم دول العالم، وتسببها بخسائر بشرية ومادية كبيرة، سلّط الضوء على طبيعة الصلاحيات الدستورية الاستثنائية التي تتمتع بها السلطات في الدولة، وبالخصوص رئيس الجمهورية، ومدى إمكانية تطبيقها لمواجهة الفيروس كورونا (كوفيد-19)، وطبيعة الحقوق والحريات التي يمكن أن تتأثر في هذا الوضع، الذي يستدعي ضرورة التحليّ بأقصى درجات الانضباط والالتزام، مع تطبيق إجراءات قانونية استثنائية تتسم بالصرامة، تهدف لسلامة وحماية أرواح الأفراد.[3]

وقد أصدر الوزير الأول المرسوم التنفيذي رقم20-69 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته وبعد ثلاث أيام صدر مرسوم تنفيذي ثاني رقم 20-70، يتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء الفيروس المذكور، وبتاريخ9 أبريل2020 صدر مرسوم تنفيذي رقم 20-100[4] تضمن تجديد العمل بنظام الوقاية إلى غاية 29 أبريل 2020 ثم تمديده إلى 14 ماي 2020 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-102.[5]

---

[1] سمير أيت ارجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة – مقاربة قانونية حقوقية– ، مجلة الباحث عدد خاص بجائحة كورونا(كوفيد-19)، العدد 17 ، أبريل 2020 ، ص33 .

[2] شيماء الشاوي، نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد1 7، أبريل 2020، ص90 .

[3] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص206.

[4] مرسوم تنفيذي رقم 20-100 مؤرخ في 9أبريل 2020، تضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 23 مؤرخة في 9 أبريل 2020.

[5] مرسوم تنفيذي رقم 20-102 مؤرخ في 23 أبريل 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخة في 26 أبريل 2020.

إن هذه المراسيم قد نصت على السلطات الإدارية المخول لها صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية في إطار الضبط الإداري وتنظيم المرافق العامة باعتبارها السلطات المسؤولة عن حفظ النظام العام داخل المجتمع،[1] إذ تضمن المرسومان منح صلاحيات الضبط على المستوى المركزي للوزير الأول وبعض الوزراء أما على المستوى المحلي فمنحت الصلاحية للوالي ثم أصبحت للجنة ولائية يرأسها الوالي، والمصالح المختصة للصحة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك ما تتمحور حوله إشكالية الفصل الأول والتي صغنها كالأتي: ماهي السلطات المختصة باتخاذ التدابير للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19)؟

إن دراسة وتسليط الضوء على السلطات المختصة باتخاذ التدابير للوقاية من فيروس كورونا يتطلب التعرض إلى سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي (المبحث الأول)، ثم سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي (المبحث الثاني).

[1] العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012، ص 184.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

الوضع الاستثنائي الذي فرضته جائحة كورونا (كوفيد–19) على دول العالم، سلط الضوء على بعد جديد من أبعاد الأمن القومي، وهو الأمن الصحي الذي قد يكون المهدد له كائن غير مرئي لا تملك حوله البشرية أدنى معلومات، سريع الانتشار وخطير لدرجة تسببه في عدد هائل من الضحايا،[1] هذا الوضع جعل سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي والتي يختص فيها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبعض الوزراء باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، وستبين من خلال هذا المبحث سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي والمتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول وبعض من الوزراء وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول سنتناول رئيس الجمهورية، وفي المطلب الثاني الوزير الأول والوزراء.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016،[2] خول صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية من أجل مواجهة أي ظرف استثنائي يهدد البلاد، وذلك باتخاذ ما يراه ضرورى للحفاظ على الاستقلال الوطني والمؤسسات الدستورية وسلامة المواطنين، فيمكنه ممارسة سلطات كبيرة للحفاظ عل أمن الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة والقائد الأول للبلاد، بشكل قد يصل إلى تركيز السلطات الثلاث بين يديه، فيصبح منفذا ومشرعا وقاضيا، كما يمكنه الخروج عن مبدأ الشرعية تحت غطاء الظرف الاستثنائي.[3]

[1] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص211.

[2] القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل دستوري 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14 صادرة في 07 مارس 2016.

[3] موساوي فاطمة، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدارسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد الأول، مارس 2016، ص 101.

وهذا ما يدفعنا إلى التحدث عن إعلان حالة الطوارئ والحصار في (الفرع الأول)، ثم صلاحيات التشريع بأوامر زمن الكورونا (الكوفيد-19) في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعلان حالة الطوارئ و الحصار

اعتبارا أن رئيس الجمهورية هو المجسّد لوحدة الأمة وحامي الدستور[1] والساهر على حماية الدولة ومؤسساتها، فقد خّوله المؤسس الدستوري صلاحيات هامة لمواجهة الحالات الاستثنائية، بالشكل الذي يمكنه من اتخاذ القرارات الضرورية لتجاوز الوضع الصعب الذي تمر به البلاد، ولعلّ جائحة كورونا (كوفيد-19) تدخل في صميم الظروف الاستثنائية التي يجب مواجهتها بالطرق العادية وغير العادية.

وتدعيما لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية فقد منحه المؤسس الدستوري صلاحية إعلان حالة الطوارئ والحصار إذا طرأ وضع خطير يتطلب ذلك، ورغم أن تنظيمها كان بنفس النص الدستوري،[2] إلا أن ظروف تطبيقهما مختلفة. وعليه فقد تحدثنا عن حالة الطوارئ (أولا)، ثم حالة الحصار (ثانيا).

أولا: حالة الطوارئ

تعتبر حالة الطوارئ خطوة الانتقال الأولى من المشروعية العادية التي تلزم فيها الهيئات والسلطات -السلطة التنفيذية أساسا- باحترام القواعد القانونية السارية المفعول، والدخول في مرحلة المشروعية الاستثنائية التي تمُنح فيها السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لإصدار قرارات والقيام بأعمال تعتبر غير قانونية في الحالات العادية.[3]

رغم اختلاف النظم القانونية في الأخذ بنظام حالة الطوارئ إلا أنها تتفق على كونه استثنائيا يجب التعامل معه بحذر، وهو ما يستشف من خلال بعض القرارات القضائية. من

[1] المادة 84 من تعديل دستوري 2016 "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".
[2] المادة 105 من تعديل دستوري 2016.
[3] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 212.

ذلك أن القضاء الإداري الفرنسي أقر استعمال سلطة الضبط الإداري لقيود وإجراءات أكثر شدة على الحريات و النشاطات الفردية كالمنع والحجز والاعتقال والإبعاد والاستيلاء وغير ذلك مما لا يسمح به في الظروف العادية.

كما أخذت النظم المختلفة بمعظم الأسباب التي يجوز بتوفرها إعلان حالة الطوارئ. وهي تتلخص في الظروف غير العادية التي من شأنها التأثير على سلامة أمن الدولة في الداخل والخارج، ولأجلها أقرت النظم القانونية اختصاصات استثنائية تجيز لسلطة الطوارئ ممارستها. ويبدو أن هذا الخروج على مبدأ المشروعية مرجعه صعوبة الالتزام بها الذي قد يرتب عند محاولة التمسك به، استفحال الخطر بما يؤدي إلى انهيار الدولة وبكل ما حرص مبدأ المشروعية العادية ذاته المحافظة عليه. فيصح بذلك القول الذي مفاده أن لكل أمر حسن وجهه العكسي السيئ.[1]

وفي هذا الشأن عبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "إن النصوص التشريعية

إنما وضعت لتحكم في الظروف العادية فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتما إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية. فالقوانين التي تنص على إجراءات تتخذ في الأحوال العادية وما دام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة".[2]

وبموجب هذه الصلاحيات الاستثنائية تتحلل السلطة من قواعد المشروعية العادية، وتخضع بدلا عنها لمشروعية جديدة استثنائية– رغم تعارضهما في الأصل– هي تلك القواعد

[1] سامي جمال الدين، القضاء الدستوري (الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية...) دراسة مقارنة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003، ص232.

[2] محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 138.

المنظمة لتسيير حالة الطوارئ،[1] فتحدد هذه القواعد كيفية وشروط وحدود الخروج على قواعد المشروعية العادية.

وهذا ما أكدته أيضا المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "هناك قاعدة تنتظم القوانين جميعا وفقها وتفوقها جميعا مفادها الإبقاء على الدولة، فحماية مبدأ المشروعية تتطلب أولا وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة، الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام".[2]

وعلية سوف نتحدث عن تعريف حالة الحصار (1)، ثم عناصر حالة الطوارئ (2) وأخيرا جائحة كورونا (كوفيد–19) وظهور مفهوم حالة الطوارئ الصحية (3).

1. تعريف حالة الطوارئ

المقصود بحالة الطوارئ، وتنظيم جوانبها المتعلقة بالشروط والإجراءات، فإننا نلجأ للفقه الدستوري الذي جاء بعديد من التعاريف التي اشتركت أساسا في أهمية حالة الطوارئ كآلية مواجهة للأوضاع المستعصية التي قد تصادف الدولة، فعرفها الأستاذ عبد الله بوقفة بأنها" حالة أقل درجة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى خطورتها، لهذا تحتل المكانة بين الأحوال العادية وحالة الحصار، تفعل حالة الطوارئ عندما يكون هناك خطر يهدد النظام العام، ويتولد غالبا عن الأخطار الطبيعية، زلزال، نكبة عامة، فيضان"، كما عرفها الأستاذ "إبراهيم الشربيني" أنها" مجموعة تدابير استثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد من احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها، أو خطر قيام الاضطرابات والثورات الداخلية فيها، بواسطة إنشاء

[1] محمد محمد مصطفي الوكيل، حالة الطوارئ وسلطة الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2002، ص 136.
[2] نفس المرجع، ص 138.

نظام إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها أو بعضها، ويكون قوامه بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق استقرار الأمن بأوجز الوسائل وأقواها".[1]

ومنه نرى أنه يرتكز أساسا على الأسباب التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ وأثرها على السلطات بما تمنحها من صلاحيات غير تلك التي تمارسها عادة.

ونستنتج من خلال التعاريف السابقة أنه يصعب حقيقة الاتفاق على تعريف جامع ومانع وشامل لحالات الطوارئ إلا أنه يمكن القول أن حالة الطوارئ عبارة عن حدث غير طبيعي، نتيجة كوارث طبيعية مثل الزلازل والفيضانات، أو أسباب غير طبيعية تكون بفعل الإنسان مثل الاضطرابات والحروب الداخلية أو أزمة صحية عالمية (فيروس كورونا)، وتتعرض على إثرها صحة وسلامة السكان، مما يصعب الأمر على الحكومة في اتخاذ الإجراءات الاعتيادية.

2. عناصر حالة الطوارئ

تتميز حالة الطوارئ عن بقية الحالات الاستثنائية بمجموعة عناصر أساسية أهمها:

- حالة الطوارئ نظام قانوني استثنائي؛

- يتم تقريرها لمدة زمنية محددة؛

- تخول فيها السلطة المدنية ممثلة في وزير الداخلية على المستوى الوطني، والوالي على مستوى إقليم ولايته، اتخاذ إجراءات استثنائية وممارسة صلاحيات غير عادية لمواجهة الظروف الطارئة؛

- تقرر حالة الطوارئ عند مواجهة تهديد يستهدف استقرار مؤسسات الدولة أو عند المساس بصحة وسلامة المواطنين أو الإخلال بالنظام العام؛

[1] إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، مصر، 1964، ص37-38.

– نظام الطوارئ هو نظام بديل للقواعد القانونية العادية العاجزة عن مواجهة هذه الظروف؛

– يهدف تقرير حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام، وضمان وحماية الأشخاص والممتلكات، وضمان حسن سير المصالح العامة؛[1]

وهناك من أضاف إلى ذلك أن نظام حالة الطوارئ:[2]

- فرضه يكون آخر ما يمكن اللجوء إليه، أي عند استنفاذ أو عجز الطرق والأساليب العادية في مواجهة الحالات المستجدة التي تستدعي إعماله؛
- اللجوء إليه يكون وفق آليات قانونية محددة سلفا؛
- هدفه الأساسي هو احترام وصيانة المصلحة الوطنية في فرض النظام الذي يشمل: النظام العام–الأمن العام– الدفاع عن أراضي الوطن وصيانة مصالح الشعب؛
- العمل به مرهون بزوال أو بقاء ما دعا لفرضه؛

إذا زوال الأسباب يؤدي إلى زوال النتائج.

3. جائحة كورونا (كوفيد–19) وظهور مفهوم حالة الطوارئ الصحية

بانتشار جائحة كورونا(كوفيد–19) في مختلف أرجاء العالم، وتسببها في خسائر بشرية ومادية، سارعت دول العالم إلى إقرار إجراءات استثنائية لمواجهتها، وفعلت سياسات وقائية عديدة تحت مسمى حالة" الطوارئ الصحية".[3] والتي يقصد بها مجموع الإجراءات التي يجوز للحكومة اتخاذها، بسبب وجود مخاطر تفشي أمراض معدية أو وباء، يحتاج إلى تدخل

[1] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 213.

[2] شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود (1989-2003)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة الجزائر، 2005، ص 101.

[3] صالح لمزوغي، تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن الكورونا (كوفيد-19)، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة أحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، ماي 2020، ص 23.

مستعجل للحكومة، لاتخاذ ما يلزم من التدابير الكفيلة بالتصدي وحصر المخاطر المحدقة بصحة وسلامة الأشخاص، أو بالنظام الصحي أو البيئي.[1]

وبالرغم أن جائحة كورونا تعُد ظرفا استثنائيا خطيرا يهدد سلامة وحياة الأفراد، ويؤثر على سير مؤسسات الدولة واستقرار كيانها، فالإشكال يكمن في التكييف القانوني لنظام " حالة الطوارئ الصحية" ومدى اعتباره مطابقا لنظام "حالة الطوارئ" المنصوص عليها دستوريا.[2]

بالنسبة للجزائر؛ فالسلطات لم تستعمل مصطل "حالة الطوارئ الصحية" وتبّنت مصطلح "تدابير الحجر الصحي المنزلي"[3] وهما مترادفان تقريبا، كونهما يصبان في نفس السياق الذي يعني مجموع الإجراءات غير الاعتيادية التي تخرج عن نطاق المشروعية العادية والتي ترمي إلى مواجهة انتشار وباء كورونا، وهو الظرف الصحي الخطير غير المتوقع الذي تواجهه الدولة.

غير أن حالة "الحجر الصحي المنزلي" في الجزائر، وإن فرضتها الضرورة الملحة التي تطلبت إقرار إجراءات استثنائية، إلا أنها تختلف عن" حالة الطوارئ" المنصوص عليها بالمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة2016، كون صاحب السلطة في إعلان "حالة الطوارئ الدستورية " هو رئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، وقيامه باستشارة كل من: رئيسي غرفتي البرلمان، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، وهو ما لم يتوفر في "حالة الحجر الصحي "أو حالة " الطوارئ الصحية" المعلنة، والتي تم إقرارها على مستوى مجلس الوزراء، وتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ إجراءاتها، كما أن المادة 106 من التعديل

[1] إبراهيم أحطاب، حالة الطوارئ الصحية، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة علم الأحياء علوم القانون، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020، ص99.

[2] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 213.

[3] أنظر المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق لـ 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، مؤرخة في 24 مارس 2020.

الدستوري 2016 نصت أن تنظيم حالة الطوارئ يتم بموجب قانون عضوي كشرط رقابي يجعلها خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، ما يشكل حماية لكرامة المواطن وحرياته.[1]

ورغم أن كافة عناصر الضرورة الملحة التي يقتضيها إعلان " حالة الطوارئ " طبقا لنص المادة 105 من التعديل الدستوري 2016 متوفرة في جائحة كورونا (كوفيد-19)، إلا أن رئيس الجمهورية لم يلجأ إليها، وفضل اللجوء إلى تقرير إجراءات استثنائية تماثل الإجراءات المرتبطة بحالة " الطوارئ الدستورية " ولكن تحت مسّمى" تدابير الحجر الصحي "أو "تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) "ومكافحته ، وربما يرجع ذلك إلى الرغبة في تجنب الضجة الكبيرة التي يثيرها إعلان" حالة الطوارئ" وفقا للإجراءات المنصوص عليها دستوريا، وما يصاحب ذلك من مخاوف أمنية لدى المواطنين، خاصة أنهم عايشوا فترات صعبة خلال تطبيق " حالة الطوارئ "سنة 1992.[2]

على هذا الأساس فحالة "الطوارئ الصحية "أو "الحجر الصحي المنزلي "غير مقننة في الدستور الجزائري ولا تقل كثيرا عن حالة "الطوارئ الدستورية"، ورغم اختلاف إجراءاتهما الشكلية إلا أّن ها تلتقي معها في كون الإجراءات المتخذة في نطاقها من طرف السلطات المختصة، من شأنها المساس بالحريات والحقوق المدنية والسياسية للأفراد، نتيجة توسيع صلاحيات بعض السلطات الإدارية والأمنية، بهدف إرجاع الأوضاع إلى حالها الطبيعي، وحفظ الصحة والنظام العام، ولو استدعى ذلك المساس ببعض الحقوق والحريات المقررة في الدستور للأفراد، من قبيل تقييد حق العمل، التنقل، التجمع، والإقامة.[3]

[1] موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص102.
[2] إبراهيم أحطاب، مرجع سابق، ص100.
[3] بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 214.

ومنه يتضح أن الجزائر لم تستعمل مصطلح "حالة الطوارئ الصحية" مثل المغرب،[1] بل تبنت مصطلح "تدابير الحجر الصحي المنزلي"، ويعتبر هذين المصطلحين مترادفان تقريبا، وكذلك أيضا لم تلجأ الجزائر إلى إعلان حالة الطوارئ بالرغم من توافر كافة العناصر الضرورية الملحة التي تقتضي الإعلان عنها، بل فضلت اللجوء إلى تقرير إجراءات استثنائية تحت مسمى "تدابير الحجر الصحي المنزلي".

ثانيا: حالة الحصار

تعتبر حالة الحصار ثاني أشد أخطر تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية، لكونها أكثر مساسا بحقوق وحريات الأفراد، وذلك نظرا للسلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة ليس للسلطات المدنية بل العسكرية، وعليه سوف نتطرق إلى تعريف حالة الحصار (1)، وعناصر حالة الحصار (2)، ثم جائحة كورونا (كوفيد-19) وإمكانية إعلان حالة الحصار (3).

1. تعريف حالة الحصار

حالة الحصار هي نظام قانوني يطبق في حالة الخطر المحدق وعدم جدوى إجراءات قانون الطوارئ، وتعتبر حالة الحصار أحد أبرز المظاهر المجسدة للأوضاع الاستثنائية، وهي تتمثل في مواجهة أقسى المشاكل التي تهدد سلامة وأمن البلاد، ويكون ذلك عندما لا تستطيع السلطات المدنية التحكم في زمام الأمور ومواجهة الأخطار الأمنية أو الصحية أو الطبيعية، كما أنّها نظام استثنائي و مؤقت مكن من وضع تشريع يخول السلطة العسكرية مسؤولية حفظ النظام العام.[2]

[1] في المغرب تم اعتماد تسمية "الطوارئ الصحية" بموجب المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 رجب 1441 الموافق ل 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، جريدة رسمية العدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، ص1782.

[2] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص214.

ويتضح عليه أن حالة الحصار ليست إقامة حكم دكتاتوري عسكري، ذلك أن النظام الجزائري يمنح السلطات العسكرية كل الصلاحيات المخولة لها في هذه الظروف، لأن الهدف من ذلك هو حماية المؤسسات العامة والخاصة وتوفير الأمن.

2. عناصر حالة الحصار

تتميز حالة الحصار بمجموعة من العناصر أهمها:

- حالة الحصار نظام قانوني غير اعتيادي؛
- حالة الحصار تستدعيها الضرورة الملحة؛
- السلطة التقديرية في تقدير جسامة الخطر من اختصاص رئيس الجمهورية؛[1]
- تتولى الأجهزة العسكرية صلاحيات تنفيذ الإجراءات الاستثنائية، وهو ما يعني انتقال سلطة الضبط الإداري من السلطة المدنية إلى العسكرية، ويتولى القضاء العسكري صلاحيات القضاء العادي فيما يتعلق بالإخلال بالأمن والنظام العام؛[2]
- يجوز للسلطات وبالخصوص السلطات العسكرية، اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لاستتباب الوضع، ومواجهة الظرف الخطير الذي يهدد الدولة ومؤسساتها، وسلامة حياة مواطنيها؛
- تقرير حالة الحصار يكون نتيجة عجز السلطات المدنية عن مواجهة الظرف الطارئ، وعدم امتلاكها الوسائل البشرية والمادية اللازمة لذلك؛
- حالة الحصار مؤقتة وغير دائمة؛[3]
- يحدد تنظيم حالة الحصار بموجب قانون؛

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 97.
[2] Georges VEDEL, Pierre DELVOLVE, Droit Administratif, P.U.F.PARIS, 1982, p 421.
[3] بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 215.

3. جائحة كورونا(كوفيد-19) و إمكانية إعلان حالة الحصار

اعتبارا أن جائحة كورونا(كوفيد-19) تمثل وضعا خطير يمس وجود الدولة ومؤسساتها، ويشكل تهديدا لحياة المواطنين، فإن تطوره في المسار السيئ وعجز السلطات المدنية عن مواجهته بما تملكه من خطط ووسائل، يمكن أن يدفع رئيس الجمهورية في مراحل متقدمة من انتشار الوباء إلى إعلان حالة الحصار، وتكليف السلطات العسكرية بتسيير الأزمة. ولعل تخويل السلطات العسكرية مهمة مباشرة الإجراءات الاستثنائية لمواجهة الوضع المتقدم من انتشار جائحة كورونا(كوفيد-19) راجع إلى الانضباط الكبير لأفراد المؤسسة العسكرية والتزامهم بأداء مهامهم مهما كانت الظروف، كما أن الخبرة التي تمتلكها المؤسسة العسكرية في إدارة الأزمات تفوق كثيرا نظيرتها المدنية، نظرا للتجارب التي تجعل قيادتها ذات كفاءة عالية، بالإضافة إلى الإمكانيات الكبيرة التي تمتلكها والتي تسمح باستغلالها في تسيير الأزمة، سواء ما تعلق بالعدد الكبير من الأطقم الطبية الاستشفائية، أو العتاد الطبي ووسائل النقل والمستشفيات الميدانية. لذلك؛ فدستوريا لا مانع أمام رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحصار في حال تطور الوباء إلى درجة أصبحت معه الآليات التقليدية عاجزة عن مواجهته، وقد لجأت عديد دول العالم إلى قوات الجيش لمساعدتها في محاربة انتشار وباء كورونا، سواء بفرض احترام إجراءات الحجر الصحي، أو بمساعدة الأطقم الطبية المدنية،[1] حيث أنه سبق وأن لجأت السلطة في الجزائر إلى وحدات الجيش لضمان الأمن العمومي خارج الحالات المحددة في المواد 105 إلى 110 من الدستور، وكان ذلك بموجب القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في القيام بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.[2]

[1] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 215.

[2] القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني ديسمبر1991 في القيام بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، جريدة رسمية، عدد 63 مؤرخة في 7 ديسمبر 1991.

وتعتبر حالة الحصار أشد خطورة من حالة الطوارئ، حيث تم الإعلان عن حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 5 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار[1] والذي هو بمثابة حالة تطبيقية للجانب النظري المنصوص عليه في أحكام الدستور، ولمدة 4 أشهر طبقا للمادة الأولى منه وعلى كامل التراب الوطني بهدف الحفاظ على الأمن العام واستقرار مؤسسات الدولة، وبموجب هذا المرسوم تم نقل كل السلطات المدنية المتعلقة بالأمن والشرطة إلى السلطة العسكرية، كما أن الولاة ورؤساء الدوائر سيخضعون بموجب الإعلان إلى قرارات قادة النواحي العسكرية، ليتم في 29 سبتمبر 1991 رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المتضمن رفع حالة الحصار السالف الذكر، وذلك نتيجة الإضراب المنظم من طرف الحزب السياسي المتمثل في الجبهة الإسلامية للإنقاذ.

الفرع الثاني: صلاحية التشريع بأوامر زمن الكورونا (كوفيد-19)

الأصل في العملية التشريعية أن تتم مباشرتها من طرف السلطة التشريعية المنتخبة وفقا للنصوص الدستورية والقانونية القائمة، وهو المجال الأساسي لنشاط غرفتي البرلمان، لكن استثناء أجاز الدستور ممارسة هذا الاختصاص من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حالات محددة حصرا، كإجراء احتياطي يهدف إلى مواجهة أي ظرف تعجز فيه السلطة التشريعية عن ممارسة اختصاصاتها، ولمبررات تتعلق بالضرورة التشريعية للأحداث ذات الطابع الإستعجالي،[2] وهو ما يمكن أن يطلق عليه حلول السلطة التنفيذية محل البرلمان في سن القوانين.[3]

[1] مرسوم رقم 196-91 المؤرخ في 4 يونيو 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية، عدد 29 مؤرخة في 12 جوان 1991. وقد تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، جريدة رسمية، عدد 44 مؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

[2] سمير شعبان وأحمد غراب، مجال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، العدد 7، سبتمبر 2015، ص 101.

[3] محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحجم في استنباط التشريع شرعا ووصفا، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة 2002، ص119.

انتشار جائحة كورونا (كوفيد–19) قد يصل إلى مستوى يؤدي إلى عدم قدرة السلطة التشريعية ممثلة في غرفتيها من الاجتماع لممارسة صلاحيتهما التشريعية، وهو ما قد يعرقل السير العادي لمؤسسات الدولة ومصالح المواطنين، كما أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يعلن في مرحلة متقدمة من الوباء "الحالة الاستثنائية" التي تمكنه ممارسة اختصاص التشريع عن طريق أوامر، وهي كلها صلاحيات استثنائية ممنوحة لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية الخطيرة مثل وباء كورونا(كوفيد–19).[1]

وعليه سوف نتطرق إلى تعريف التشريع بأوامر (أولا)، ثم حالات التشريع بأوامر (ثانيا).

أولا: تعريف التشريع بأوامر

يقصد بالتشريع بأوامر قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان– المشرع الأصلي– بما تخوله هذه السلطة من حق إلغاء و تعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء،[2] ويعرف كذلك بأنه اصطلاح يطلق للدلالة على إجراء يصدر بتنظيم موضوع معين تشريعيا من رئيس الدولة، ويعتبر من أهم الوسائل والآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وذلك خلال فترات زمنية محددة دستوريا ووفق إجراءات خاصة وفي الميادين الخاصة بالبرلمان، حيث اعتبرا التشريع بأوامر أنه حل لسد الفراغ التشريعي ومفتاح للأزمات.[3]

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، وهي معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك

[1] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص215-216.
[2] حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة جلفة، مجلد 09، عدد 03، 2016، ص234.
[3] نفس المرجع، ص 216.

الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصيلة المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم.[1]

فالتشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان،[2] وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في مجالات السلطة التشريعية.

وبهذا تشكل الأوامر التشريعية تشريعا حكوميا محضا ينافس التشريع البرلماني، ووسيلة في يد السلطة التنفيذية للتأثير في البرلمان والتدخل في المجالات والميادين المخصصة للسلطة التشريعية، حيث ساهم التشريع بأوامر في توسيع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، والذي يسمح للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم في كل المجالات، فهي تصدر مراسيم في المجالات غير المخصصة للقانون عن طريق السلطة التنظيمية من جهة، ومن جهة أخرى تشرع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق الأوامر التشريعية.[3]

وبهذا فحصر مجال القانون المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري 2016 وإطلاق مجال التنظيم دليل على تراجع دور البرلمان التشريعي، خاصة وأن دور البرلمان وسلطاته تتمثل في التشريع، فالتشريع بأوامر هو تدخل مباشر لرئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان لما يعد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات.[4]

وللتشريع بأوامر مكانة ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية، فالبعض يعتبرها مجرد أعمال إدارية قبل التصديق عليها من طرف البرلمان طبقا للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية، فهي عبارة عن قرارات إدارية، وبهذا نستنتج أن

[1] رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، طبعة 1، دار الكتاب الحديث للنشر، القاهرة، 2013، ص9.
[2] سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 06، 2014، ص50.
[3] مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد العاشر العدد 04، ص319.
[4] المادة 140 و 141 من تعديل دستوري 2016.

الأوامر التشريعية تظل طوال فترة ما قبل التصديق مجرد أعمال إدارية، فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنها تختلف عن هذه القرارات من حيث تمتعها بقوة القانون، وهذا ما يسمح لها بتعديل القوانين السارية المفعول أو حتى إلغائها، تطبيقا لقاعدة أن القانون الأحدث يستطيع أن يلغي أو يعدل القانون الأقدم إذا كان في الدرجة نفسها.[1]

غير أنه يرى البعض بأن الأوامر تعتبر أعمال تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، وذلك لعدة اعتبارات أهمها أن رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض، بل يقرها له الدستور مباشرة.

أما فيما يخص مكانة التشريع بأوامر بعد عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليه، أي من يوم عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليه فتبقى على ما كانت عليه قبل العرض، حيث لا يجوز تعديلها وال إلغاؤها ومصيرها مرهون بموافقة البرلمان عليها من أجل أن تكتسب قوة القانون وتصبح نافذ.

وبعد عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها، تصبح كمشاريع قوانين، فإذا وافق عليها البرلمان تصبح نافذة، وإذا لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

ثانيا: حالات التشريع بأوامر

ولقد نص المؤسس الدستوري على حالات التشريع بأوامر في المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، بحيث يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة العطل البرلمانية بعد الأخذ برأي مجلس الدولة،

[1] رابحي حسان، المرجع السابق، ص 13.

وتعرض على البرلمان ليوافق عليها، حيث تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها، كما يمكن له أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.[1]

وعليه سوف نتناول التشريع بأوامر في غياب البرلمان (1)، ثم التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (2)، وأخيرا إمكانية التشريع بأوامر خلال جائحة كورونا (كوفيد-19).

1. التشريع بأوامر في غياب البرلمان

هو ما يصدره رئيس الجمهورية بوصفه القائم على أعمال السلطة التنفيذية في غياب المجلس التشريعي، وذلك لمواجهة حالة من حالات الضرورة، إذ أّنه من الأمور الطبيعية أن البرلمان صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل لا ينعقد بصفة دائمة، بل هناك فترات يكون فيها غائبا سواء بسبب شغوره لأي سبب كان أو بسبب العطل البرلمانية، فإذا ما طرأ خلال هذه الفترات حالة تستوجب الإسراع في إصدار تشريع لمواجهتها أضحى من الواجب إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار مثل هذه التشريعات على سبيل الاستثناء، مع إخضاع هذه الأوامر لرقابة البرلمان فور انعقاده.[2]

وقد وضع الدستور مجموعة من القيود و الضوابط الخاصة بالتشريع بالأوامر تتمثل في:[3]

1.1 تحديد الفترة المسموحة له للتشريع عن طريق أوامر

حدد المؤسس الدستوري الفترة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر والمتمثلة في شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطل البرلمانية وفي الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما من تاريخ إيداعه.

[1] المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.
[2] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص216.
[3] مديحة بن ناجي، المرجع السابق، ص327.

وبهذا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حضور البرلمان، فالأصل العام أن البرلمان هو من يشرع والاستثناء يبقى لرئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان أو في الحالة الاستثنائية، وهذا لتحقيق عدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

2.1 اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

يعتبر شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من الشروط الأساسية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها عند اتخاذه للأمر، وأيا كانت الفترة الخاصة به، حيث يجب على رئيس الجمهورية الأخذ بهذا الشرط في كل حالات التشريع بأوامر، وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.[1]

إن الهدف من اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو تمكين أعضاء المجلس من إبداء رأيهم وإثراء الأوامر.

ولكن مع ذلك، فإن رئيس الجمهورية يمكنه تجاوز أعضاء مجلس الوزراء، وهذا بسبب غياب قاعدة التوقيع المجاور في النظام الدستوري، وإلى جانب هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء الذي يترأسه، فإن رئيس الجمهورية يتخذ كافة القرارات داخل المجلس، وهذا بخلاف القواعد والضوابط المتعارف عليها في النظام البرلماني، والتي تجعل من الوزارة تتمتع باختصاصات حقيقة وفعلية.

وإلى جانب ذلك فإن القراءة البسيطة للمادة 142 توحي بما لا يدع للشك أن رئيس الجمهورية يمكنه تجاهل وتجاوز مجلس الوزراء، كما أن هذه المادة لم تحدد بدقة طبيعة رأي المجلس.

ونخلص في الأخير إلى أن اختصاص مجلس الوزراء فيما يخص التشريع بأوامر غير مستقل عن رأي وقرار رئيس الجمهورية، ولو أنه عمليا يمارس اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

[1] المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

إلا أن هذا الأخير لا يملك أية وسيلة لفرض رأيه، ولا يملك حتى سلطة إخطار المجلس الدستوري، مما يجعل رئيس الجمهورية حرا وغير مقيد في اتخاذه لهذه الأوامر.[1]

2. التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة، وذلك لكونه الجهة الأقدر على ملء الفراغ في مثل هذه الحالات، ذلك أنه كثيرا ما يتطلب الأمر هنا تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة المستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة و إجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية.[2]

فالحالة الاستثنائية هي وضع استثنائي يفوق في درجته حالتي الطوارئ والحصار اللتّان لم يمنح فيهما رئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر، وهو ما يعكس التشديد في الإجراءات الموضوعية والشكلية التي تسمح بإعلانها.

1.2 الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

لإعلان الحالة الاستثنائية، أوجب المؤسس توفر شرطين موضوعيين: الأول وجود تهديد خطير وحال، والثاني أن تهدف التدابير الاستثنائية إلى الحفاظ على السير الطبيعي للمؤسسات الدستورية في الدولة.

الشرط الأول: وجود تهديد و خطير و حال

يستفاد من النص الدستوري المنظم لحالة الاستثنائية، أنه حتى يلجأ رئيس الجمهورية إلى تقرير الحالة الاستثنائية، لا بد من تحقق خطر وشيك الوقوع، يهدد وجود الدولة، بما يفيد وجود مؤشرات ووقائع ثابتة وحقيقية تؤكد أن الخطر حال وداهم يتطلب التدخل الردعي لمواجهته حماية للمؤسسات الدستورية من الانهيار أو الاختفاء أو أن تصبح تابعة لسلطة أخرى غير

[1] ردادة نور الدين، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، 2005/2006، ص59.

[2] نفس المرجع، ص66.

دستورية، فتفقد استقلالها. ويبدو أن المقصود هو محاولة انقلاب والقيام بأعمال تحريضية لتغيير النظام، أو أن الأمر يتعلق بالوحدة الترابية وسلامتها سواء بمحاولة تقسيمها أو انفصال جزء منها، كل ذلك يترك السلطة أمام الرئيس لتحديد متى يلجأ إلى تقرير الحالة الاستثنائية.[1]

الشرط الثاني: الحفاظ على السير الطبيعي للمؤسسات الدستورية

نصت الفقرة الثالثة من المادة 107 من الدستور 2016 على أنه: " تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية". فلرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات التي يقدرها لازمة وضرورية للحفاظ على بقاء الدولة و استمرارها الطبيعي وإلا فإن أي تقصير في اتخاذ هذه الوسائل، نتج عنه المساس بكيان الدولة، يرتب حق الأمة في متابعته بجريمة الخيانة العظمى، فعلى قدر السلطات المخولة تكون المسؤولية.[2]

2.2 الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية

لقد تدعمت بشكل واضح الشروط الشكلية المطلوبة في إقرار الحالة الاستثنائية في الدستور الحالي مقارنة بالدساتير السابق، فقد أوجب المؤسس لإعلانها، بموجب المادة 107، أن يقوم رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي الغرفتين والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كما نص على الاجتماع الوجوبي للبرلمان.

الشرط الأول: استشارة رئيسي المجلسين و المجلس الدستوري

تفرض المادة 107 على رئيس الجمهورية، قبل أن يضع الخطوة الأولى في طريق تفعيل الحالة الاستثنائية، أن يقوم باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، باعتبارهما يرأسان المؤسسة الممثلة للشعب.

[1] سمير شعبان وأحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، العدد 07، سبتمبر 2015، ص105.

[2] المادة 98 من المرسوم الرئاسي 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر سنة 2020، الجريد الرسمية العدد 54 الصادر في 28 محرم عام 1442الموافق 16 سبتمبر سنة 2020.

كما اشترط الدستور استشارة المجلس الدستوري، باعتباره المؤسسة الرقابية المكلفة بالسهر على احترام الدستور، الذي يكفل حماية الحقوق والحريات، لاسيما في ظل السلطات الاستثنائية التي ستمس حتما بدرجة أو بأخرى، هذه الحقوق و الحريات، وهنا نشير إلى أن المعنى بالاستشارة هو المجلس بكامل أعضائه لا رئيسه فحسب مما يدل على أهمية هذه الاستشارة في دعم موقف الرئيس فيما إذا عزم على إقرار الحالة الاستثنائية.[1]

الشرط الثاني: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إلى مجلس الوزراء

إن اشتراط المؤسس على رئيس الجمهورية استشارة رئيسي المجلسين والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كإجراء واجب لإعلان الحالة الاستثنائية، له آثار إيجابية على قرار الرئيس.

ولئن كانت الآراء المستقاة لا تلزمه أخلاقيا لما يترتب من مسؤولية خطيرة في ذمته، حال تجاهله لها وساءت الأوضاع من ناحية، ولحاجته الكبيرة لهذه الآراء التي لا مناص منها لبلورة القرار السليم أو الأقرب إلى الصواب من ناحية ثانية.[2]

الشرط الثالث: الاجتماع الوجوبي للبرلمان.

كما يشترط الدستور في قيام الحالة الاستثنائية اجتماع البرلمان وجوبا، فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون هو أن يجتمع دون حاجة استدعائه من طرف السلطة التنفيذية، كما هو الحال في الظروف العادية إن كان في عطلة، وإن كانت الصياغة باللغة العربية من المادة 107 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة "وجوبا" والتي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، بعكس الصياغة باللغة الفرنسية لهذه الفقرة والتي تعد أكثر وضوحا ودلالة.[3]

[1] سمير شعبان وأحمد غراب، المرجع السابق، ص 106.
[2] نفس المرجع، ص 108.
[3] مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص 145.

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم ينص في المادة 107 على أن البرلمان يبقى مجتمعا طيلة الفترة الاستثنائية على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي والذي نص صراحة على ذلك من خلال المادة 16 من دستور 1958. كما نص على عدم إمكانية الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضمانة أكبر للسلطة التشريعية خلال هذه الفترة، وذلك خالفا للوضع في الجزائر حيث لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك، مما قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية وإن كان المنطق القانوني يقتضي عدم وقوع ذلك.[1]

3. إمكانية التشريع بأوامر خلال جائحة كورونا (كوفيد-19)

الظرف الخطير الذي فرضه انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) وامتداده الواسع الذي سبب أضرارا لقطاعات عديدة، وأدى لإحداث شلل في الحياة اليومية للمواطنين، وما انجر عنه من انقطاع عن ممارسة النشاطات والمهام الموكلة لكثير من الهيئات والمؤسسات الرسمية للدولة، هذا الوضع – في حال لم يتم السيطرة على الوباء – سيمتد إلى عجز المؤسسات الدستورية في الدولة عن ممارسة اختصاصها بما فيها المؤسسة التشريعية التي قد تتعطل وظيفتها بسبب عجز النواب والأعضاء عن الانتقال إلى مقرات مجالسهم لحضور وتحضير ومناقشة مختلف النصوص التشريعية الضرورية لمواجهة الوباء وسير مصالح المواطنين، وما يترتب عن ذلك من تقييد للهيئات والقطاعات المجّندة في الميدان لم واجهة الوباء، وعليه فالوصول إلى مرحلة عدم قدرة البرلمان مباشرة مهامه التشريعية قد يعتبر دخولا إجباريا في عطلة برلمانية أو حالة شغور تدخل ضمن مفهوم المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، وهو ما يمنح رئيس الجمهورية حق مباشرة اختصاص التشريع بأوامر، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.[2]

كما أن عدم القدرة على السيطرة على الوباء يعتبر خطرا مهددا لمؤسسات الدولة واستقلالها و استمراريتها، وهو ما يمنح رئيس الجمهورية حق إعلان الحالة الاستثنائية لاتخاذ

[1] مديحة بن ناجي، المرجع السابق، ص332..
[2] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 217.

الإجراءات اللازمة لمواجهته، وبالتبعية تمتعه بصلاحية التشريع بأوامر خلال فترة سريانها، الأمر الذي يسمح له باتخاذ لتدابير القانونية اللازمة بالسرعة المطلوبة وتجنب الإجراءات المعقدة والمطولة التي تستغرقها الدراسة والمصادقة على القوانين على مستوى غرفتي البرلمان.[1]

المطلب الثاني: الوزير الأول و الوزراء

يختص كل من الوزير الأول وبعض الوزراء باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته.

ومن هذا المنطلق سوف نتناول الوزير الأول (الفرع الأول)، ثم إلى الوزراء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوزير الأول

فالوزير الأول (رئيس الحكومة)[2] يعد ذا مكانة هامة في نظامنا الدستوري باعتباره الواجهة الحقيقية التنفيذية لرئيس الجمهورية وسياسته في إطار الصلاحيات الممنوحة له بنصوص الدستور، كيف لا وهو مكلف دستوريا بتنفيذ القوانين والتنظيمات كما في المادة 2/99 من دستور 2016.

وهو أكثر اطلاعا ودراية بالواقع وبالأوضاع وتطور الأحداث وتغيرات الحياة في المجتمع من منطق موقعه الدستوري، وبالتالي تقدير انعكاس ذلك على الوضع العام للدولة. وهذا ما يستلزم استشارته قبل إعلان حالة الطوارئ حتى يبدي رأيه بخصوص الإجراءات التي يمكن أن تساهم في استعادة النظام والتوازن المفقود.

[1] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص217-218.
[2] مع التعديل الأخير للدستور فأصبح هناك الوزير الأول أو رئيس الحكومة المادة 103 من دستور 2020.

رغم هذه الأهمية التي لا يمكن إغفالها للوزير الأول إلا أننا لا نجد نصا قانونيا يلزم رئيس الجمهورية في الأخذ بالرأي الاستشاري،[1] حيث لم ينص الدستور الجزائري بشكل صريح على اختصاص الوزير الأول بممارسة الضبط الإداري، إلا أنه يمكن إقرار هذه الصلاحية للوزير الأول استنادا إلى صلاحية التنظيم الممنوحة له بموجب المادة 143 من الدستور2020 فقرة 02وبالفعل في إطار سياسة الدولة الرامية إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته منحت الصلاحية للوزير الأول لاتخاذ التدابير الضرورية للحد من انتشار الوباء بهدف الحفاظ على الصحة العامة ومن وراءها الحق في الحياة وذلك لارتباط الحقين ببعضيهما ارتباطا وثيقا، وبناء على ذلك اصدر الوزير الأول مرسوم تنفيذي رقم 20-69 يتضمن حزمة من التدابير الوقائية، إلا أنها لم تكن فعالة ما جعله يصدر مرسوم ثاني رقم 20-70 في أقل من 72 ساعة يتضمن حزمة من التدابير الوقائية الإضافية وبفعالية أكثر من التدابير الأولى، نظرا لزيادة سرعة انتشار الوباء.[2]

كما أنه تضمنت المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على اختصاص الوزير الأول بتقرير الحجر المنزلي الكلي على ولاية بليدة و توسيع إجراءات الحجر الجزئي إلى الولايات: باتنة، تيزي وزو، سطيف، المدية، وهران، بومرداس، الوادي، تيبازة. وطبق هذا الإجراء من يوم 28 مارس 2020 ويخص الفترة الزمنية من الساعة السابعة مساء إلى غاية السابعة صباحا.[3]

إذ يمكن للوزير الأول تجديد مدة الحجر المنزلي الكلي والمؤقت أو تمديده لولايات أخرى عند الضرورة.

[1] مولودي جلول، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة(الجزائر)، 2009-2010، ص50

[2] غربي أحسن، المرجع السابق، ص10.

[3] المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

كما أن الوزير الأول قد يكون مباشرا لإجراءات الضبط من خلال إشرافه على حسن سير الإدارة العامة، بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بها أجهزة الإدارة المختصة، وعلى هذا الأساس فقد أصدر الوزير الأول يحدد كيفيات تطبيق الإجراءات التي أقرها رئيس الجمهورية، والرامية إلى مكافحة انتشار وباء كورونا (كوفيد–19) والوقاية منه، باتخاذ جملة من الإجراءات على غرار تسريح بعض الفئات من عمال الإدارات العمومية مع على نشاطات الخدمات الحيوية، حيث ثم الإحالة ما لا يقل عن 50% من مستخدمي الإدارات العمومية على المستوى المركزي والجماعات الإقليمية الذين لا يعتبر حضورهم بمكان العمل ضروريا، وضمان استمرارية الخدمة على عطلة استثنائية مدفوعة الأجر لاسيما ما تعلق بالهياكل ذات المنفعة العامة.[1]

الفرع الثاني: الوزراء

تخول الظروف الاستثنائية للوزراء في الجزائر اتخاذ إجراءات وتدابير خاصة لوضع لاستتباب الأمن والنظام العمومي و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية، وقد نص المرسوم الرئاسي 92–44، المتضمن إعلان حالة الطوارئ أنه: "عندما يعطل العمل

الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، فتقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية محلها".[2]

ومن هذا المنطلق سوف نتناول وزير الداخلية (أولا)، ثم وزير النقل (ثانيا)، ثم وزير الصحة (ثالثا)، ثم وزير التجارة (رابعا)، وأخيرا وزراء القطاعات أخرى (خامسا).

[1] لدغش سليمة، الضبط الإداري في الجزائر في ظل تفشي وباء كورونا (كوفيد-19)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد04، المجلد 09، ص 59-60.

[2] المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية.

أولا: وزير الداخلية

تتميز سلطته في مجال الضبط الإداري عن باقي أعضاء الحكومة، حيث تخول له النصوص القانونية اتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على الأمن العام على المستوى الوطني.[1]

كما نجد أن المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، نصت أنه يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني سلطة القيام بـ:

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة؛

- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها؛

- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين؛

- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر لنظام العام أو بسير المصالح العمومية؛

- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي؛

- الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا وليلا؛

- تفويض السلطة العسكرية لقيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة؛[2]

[1] فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، مدرسة الدكتوراه "الدولة والمؤسسات"، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، فرع جامعة زيان عاشورة (الجلفة)، 2014-2015، ص8.

[2] بن علله محمد وعبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2019-2020، ص 33.

ثانيا: وزير النقل

يتولى وزير النقل تنظيم نقل الأشخاص وهم المستخدمين العاملين في الإدارات العمومية وذلك من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية لاسيما في المصالح المستثناة مستخدموها من إجراء العطل الاستثنائية، المؤسسات والإدارات العمومية، الهيئات الاقتصادية والمصالح المالية، وفق ما حددته المادتين 04 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المذكور أعلاه.[1]

ثالثا: وزير الصحة

منذ بداية ظهور وباء كورونا عملت وزارة الصحة بالرصد الوبائي والطبي له، عن طريق التكفل الطبي والكشف المبكر والتحري الوبائي والفيروسي، واعتماد خطة التصدي التي اعتمدتها الحكومة، والتي تركز خصوصا على الوقاية والمراقبة النشطة والتشخيص المبكر عن طريق تقنية "**TR-PCR**"،[2] والتكفل السريع عن طريق برتوكول العلاج بالكلوروكين وتطبيق الحج الصحي.

فلقد نصت المادة 123 من القانون رقم 18-11:" يتعين على هياكل ومؤسسات الصحة المعنية، في إطار التكفل الصحي عند الكوارث أو الحالات الاستثنائية، إعداد مخطط تدخل ونجدة خصوصي، وذلك بالتعاون مع سلطات المصالح المؤهلة".[3]

يعتبر وزير الصحة هو المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج الصحية التي تهدف إلى تنفيذ كل الأعمال وتعبئة الوسائل التي تضمن خدمات وقائية، كما أنه يتلقى تقريرا من المرصد الوطني للصحة يعرض الحالة الصحية منها حالات انتشار الوباء .

[1] المادتين 04 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتضمن حزمة من التدابير الوقائية.

[2] تقنية TR-PCR هي عبارة عن أسلوب مستمد في المجال النووي يستخدم للكشف عن تواجد مواد وراثية متأتية من أي نوع من أمراض، بما في ذلك الفيروسات، وتعد هذه التقنية الأسلوب الأكثر استخداما للكشف عن فيروس كورونا (كوفيد-19).

[3] المادة 123 من القانون رقم 18-11 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

ويعتبر وزير الصحة السلطة الوطنية المختصة بالتصريح بالولايات أو البلديات التي تعتبر بؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد-19) طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 20-70.[1]

رابعا: وزير التجارة

لوزير التجارة دور هام في هاته الظروف من خلال تفعيل الدور الرقابي على الأسواق والبضائع للحد من ظاهرة الاحتكار وارتفاع أسعر البضائع وضمان توفيرها للمواطنين، ولقد أكد الوزير أن كل تاجر لا يلتزم بإجراءات الوقاية من تفشي فيروس كورونا (كوفيد-19) يتعرض محله للغلق فورا، وأن أي مضارب سيتم شطبه من السجل التجاري.

كما تم إنشاء لجنة مشتركة يترأسها كل من الأمينين العامين لوزارتي التجارة والفلاحة تكون هلا صلاحية التدخل المباشر بالتنسيق مع الجهات الأمينة لضبط وتنظيم السوق ووضع حد للمضاربة خاصة خلال شهر رمضان.[2]

خامسا: وزراء قطاعات أخرى

منح المرسوم التنفيذي رقم 20-69 صلاحية منح العطل الاستثنائية كإجراء وقائي للحد من انتشار وباء فيروس كورونا للسلطات المختصة بالقطاعات المذكورة حصرا في المادة 07 من المرسوم، ويشمل هذا النوع أيضا وزراء هذه القطاعات بخصوص المستخدمين في الوزارة.[3]

فالأصل أنه ليس لهم سلطة الضبطية الإدارية إلا بنص خاص وفي القطاع الخاص بهم ولا يمكنهم إصدار قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك لأن هذه الصلاحية مخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول فقط. وبالرجوع إلى مختلف قوانين الوزراء نجد أن الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ.[4]

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتضمن حزمة من التدابير الوقائية الإضافية وبفعالية أكثر من التدابير الأولى.
[2] لدغش سليمة، المرجع السابق، ص64.
[3] المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتضمن حزمة من التدابير الوقائية.
[4] بن علله محمد وعبيدي ابتسام، المرجع السابق، ص 33.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

إن السلطة التنفيذية المختصة بتدابير الضبط الإداري هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحقوق، وأولها حق الحياة وحق السلامة الجسدية المرتبط بحق الصحة، كما أنها هي المخولة بتقييد باقي الحقوق والحريات الأساسية للمحافظة على النظام الصحي العام في زمن الكورونا (كوفيد–19)، ويتوزع الاختصاص في ذلك بين هيئات أو سلطات تنفيذية مركزية ومحلية كهيئات تقريرية،[1] وستبين من خلال هذا المبحث سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، والمتمثلة في الوالي واللجنة الولائية المتكفلة بتنسيق النشاط القطاعي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المختصة للصحة وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول الوالي واللجنة الولائية المتكلفة بتنسيق النشاط القطاعي، والمطلب الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المختصة للصحة.

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي على مستوى الولاية

يختص كل من الوالي وللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته.

فبالنسبة الوالي يتجلى اختصاصه في مجال الضبط الإداري بصفة عامة، في الضبط الإداري و الضبط القضائي، فبالنسبة للضبط الإداري فيقتصر دوره في فرض قيود للحد من حريات الأفراد، ويهدف من ورائها إلى حماية النظام العام، ويعتبر دوره في هذا المجال دورا كبيرا، حيث يستمد سلطته هاته من قانون الولاية.[2]

[1] بوعلام طوبال وكتيبة طوبال، مهام السلطة التنفيذية في تحقيق الأمن الصحي في زمن الكورونا وأثر ذلك في الحقوق والحريات- حرية التنقل والتجارة أنموذجا-، المؤتمر الافتراضي الدولي الأول العلوم الاجتماعية والإنسانية رؤية جديدة بعد الجائحة 24/23/22 ديسمبر 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف، كلية الشريعة والاقتصاد جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة، ص111.

[2] علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين ميلة الجزائر، الطبعة 2006، ص106.

أما بالنسبة للجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي وتتكون هذه اللجنة التي يرأسها الوالي، من ممثلي مصالح الأمن والنائب العام ورئيس المجلس الشعبي الولائي وكذا رئيس المجلس الشعبي البلدي للولاية المعنية.

ومن هذا المنطلق الذي سوف نتطرق إليه حيث سوف نتناول الوالي (الفرع الأول)، ثم إلى اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوالي

تتجسد صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري، من خلال الوسائل المستعملة من طرفه والأهداف المرجوة منها للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19).

تنص المادة 110 من قانون 12-07 والمؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية على أن: "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"،[1] ويستمد صلاحياته في مجال الضبط الإداري من العديد من القوانين والمراسيم مما جعلها تتسم بالاتساع، ومن ضمن هذه القوانين والمراسيم قانون الولاية 12-07 وكذا القانون المتعلق بالصحة العمومية وترقيتها 85-05،[2] بالإضافة إلى مرسوم 83-373 المؤرخ في 1983/05/28 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العمومي.[3]

ولكي يتمكن الوالي من أداء مهامه على أكمل وجه في مجال الضبط الإداري، يستلزم عليه القيام بمجموعة من التدابير للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19) بهدف المحافظة على النظام العام.

[1] المادة 110 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير2012، الجريدة الرسمية، العدد12، ص05.
[2] القانون رقم 85-05 المؤرخ في 26 جمادي الأولى عام 1405 الموافق لـ 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة العمومية وترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 48.
[3] مرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983، الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العمومي، الجريدة الرسمية، العدد 22، لسنة 1983.

وباعتبار أن الوالي سلطة من سلطات الضبط الإداري المحلي فهو ملزم بالمحافظة على النظام العام بعناصره على مستوى ولايته وذلك طبقا للمادة 114 من قانون الولاية 12-07 حيث نصت على ما يلي: " الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".[1]

وفيما يخص الأمن العام فيقصد به تأمين أفراد المجتمع في أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها، وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من أخطار الكوارث، سواء كانت عامة وطبيعية كالحرائق والفيضانات، وانهيار المباني القديمة أو الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها، والزلازل، والعواصف والسيول، وأخطار جفاف مصادر المياه، أو كانت من فعل الإنسان كحوادث الطرق.[2]

كما عمد المشرع على تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن، وذلك بموجب المرسوم رقم 83-373، هذا المرسوم الذي عمل على تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام أكثر مما هو موجود في قانون الولاية.

حيث تضمنت المادة الأولى منه على ما يلي: "يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تتضمن كل الظروف، السلم والاطمئنان النظافة العمومية"، هذه المادة أكدت على ضرورية ضمان السلم والاطمئنان والنظافة العمومية، بحيث سمح للوالي اتخاذ جميع الإجراءات لذلك.[3]

وفيما يتعلق بمجال المحافظة على الصحة العمومية، فيقصد به وقاية صحة المواطنين باتخاذ التدابير الوقائية، التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل ما يحتمل أن يكون سببا في المساس بالصحة العامة، فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية،

[1] المادة 114 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.
[2] فريحة حوة، المرجع السابق، ص22.
[3] المادة 01 من المرسوم 83-373 الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، المؤرخ في 1983/05/28، الجريدة الرسمية، العدد22، ص1535.

وتقوم بالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع وإعداد المجاري، وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الجمهور.[1]

ويظهر دور الوالي في مجال المحافظة على الصحة العمومية، كممثلا للدولة وللولاية من خلال قانون الولاية 12-07، وكذا قانون 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

فقد أقرت المادة 52 من قانون 85-05 صلاحية الوالي في مجال المحافظة على الصحة العمومية كممثل لدولة، وذلك باتخاذ التدابير الوقائية لتفادي ظهور الأوبئة والأمراض بنصها على ما يلي: "يتعين على الولاة ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يطبقوا، في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها".[2]

أما باعتباره ممثلا للولاية، فقد أقر ذلك قانون الولاية 12-07 في المادة 119 منه حيث نصت على ما يلي: "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية تحيينها وتنفيذها، ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص الممتلكات طبقا للتشريع المعمول به".[3]

يتخذ الوالي قرار بالاستشفاء الإجباري بناءا على التماس سبب يقدمه طبيب المؤسسة عندما يرى في خروج المريض خطر على حياته أو على النظام العام أو على أمن الأشخاص و هذا ما ورد في المادة 124 من قانون 85-05.[4]

[1] فريحة حوة، المرجع السابق، ص 29.
[2] المادة 52 من القانون 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المؤرخ في 16 فيفري 1985، الجريدة الرسمية، العدد 08، ص176.
[3] المادة 119 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.
[4] المادة 124 من القانون 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، نفس القانون.

ومع العلم أن الوالي يتمتع الوالي في الحالات العادية بصلاحية الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث، وهي الأمن العمومي، الصحة العامة والسكينة العامة طبقا للمادة 114 من قانون الولاية،[1] والتي تمكنه من فرض قيود على حقوق الأفراد الخاصة وهي قيود وقائية بالدرجة الأولى،[2] إلا أن هذه الصلاحية في الظرف الخاص الذي تمر به البلاد والمتمثل في انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) نجد أنها لا تفي بالغرض المتمثل في وقف انتشار الفيروس ومكافحته، وهو ما استدعى منح الوالي صلاحية اتخاذ العديد من التدابير لمواجهة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) على المستوى المحلي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بالتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحتها، إذ من أهم التدابير التي منحت له بموجب هذا المرسوم نذكر:

- تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية طبقا للمادتين 04-07 من المرسوم التنفيذي المذكور.
- غلق المحلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعروض والمطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منه.[3]
- يقوم الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات في القطاعات المتعلقة بـ:

- قطاع الصحة من خلال تسخير مستخدمي الصحة والمخبرين التابعين للصحة العمومية والخاصة.
- قطاع الأمن من خلال تسخير مستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني وأيضا الحماية المدنية.

[1] القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[2] بن ريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة2، المجلد 08، العدد1، جانفي2019، ص 45.

[3] المادة 05 من المرسوم التنفيذي 20-69، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحتها، المؤرخ في 21 مارس2020، الجريدة الرسمية، العدد15.

- مجال النظافة و الوقاية من خلال تسخير مستخدمين المعنيين بالنظافة العمومية وكل سلك معني بتدابير الوقاية من وباء ومكافحته.
- تسخير كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية.
- تسخير مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرفق يمكنه تقديم خدمات الإيواء أو الإطعام سواء كان تابع للقطاع العام أو الخاص.
- تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية أو الخاصة أو أي وسيلة نقل عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو التجهز للنقل الصحي.
- تسخير المنشآت العمومية أو الخاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات لمواطنين.

- اتخاذ كل إجراء يرمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) و مكافحته يشمل كامل تراب الولاية أو جزء منها.[1]

ومنه، فإن القانون قد ترك مجالا واسعا للوالي حتى يتخذ كافة الإجراءات اللازمة لإعادة النظام العام والسير الحسن لكافة الهيئات على مستوى ولايته، كما مكنه من كافة الوسائل المادية والمعنوية خاصة من حيث تدخل تشكيلات الأمن العمومي من شرطة و در ك وطني هذا من جهة، ليقوم بتقييده من جهة أخرى إذ لا يمكن للوالي اتخاذ هذه الإجراءات بصفة انفرادية بل يكون ذلك دائما بالتنسيق مع وزير الداخلية و الجماعات المحلية حتى يتمكن هذا الأخير عند الضرورة القصوى من اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للسيطرة على الأوضاع بما يحفظ النظام العام، وهذا كله في إطار احترام التوجيهات الحكومية.[2]

غير أن هذه التدابير سرعان ما تحولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20–70 السالف الذكر للجنة الولائية التي يرأسها الوالي المختص إقليميا وهذا تماشيا مع زيادة انتشار الوباء.

[1] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-69، السالف الذكر.

[2] آمنة قريش، تنظيم السلطات خلال الأزمات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2019-2020، ص 147-148.

الفرع الثاني: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي

انشأ المرسوم التنفيذي رقم 20-70 لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، إذ تتشكل اللجنة من:

- الوالي المختص إقليميا، رئيس اللجنة.
- ممثلي مصالح الأمن.
- النائب العام .
- رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية.

مما يلاحظ على تشكيلة هذه اللجنة غياب أي عنصر يمثل قطاع الصحة، إذا اقتصرت على الجانب الأمني فقط، رغم أن الدافع من إنشائها هو الوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) الذي يمس الصحة العامة، لذا كان يتعين تواجد ممثلين عن القطاع الصحي الموجود في الولاية وخصوصا أن اللجنة يرخص لها اتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء وفق خصوصية كل ولاية وتطور الوضع الصحي الذي لا يمكن تقييمه إلا من قبل المختصين في مجال الصحة.[1]

ومنح المرسوم التنفيذي رقم 20-70 اللجنة العديد من الصلاحيات منها:

- منح الترخيص بتنقل الأشخاص استثناء لدواعي التموين، العلاج الملح، لممارسة نشاط مهني مرخص به، ممارسة الأنشطة التجارية المتعلقة بالمواد الغذائية والصيانة والتنظيف والمواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية.
- الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الأحياء السكنية في ظل احترام تدابير التباعد الأمني.[2]

[1] المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-70، السالف الذكر.
[2] المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-70، نفس المرسوم.

- تأطير عمليات التطوع الرامية على دعم جهود السلطات العمومية من أجل الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)و مكافحته طبقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 السابق ذكره.[1]

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي على مستوى البلدية

يختص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المختصة للصحة باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته.

تتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وتشمل العديد من المجالات ومن ضمن هذه المجالات مجال الضبط و الذي يتضمن الضبط الإداري وكذا الضبط القضائي وهذا ما أقره قانون البلدية 11-10.

ففيما يخص الضبط الإداري فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر من السلطات الإدارية المكلفة بهدف المحافظة على النظام العام، ونظرا لأهمية هذا الموضوع ومساسه بالنظام العام وكذا بحريات الأفراد، فقد أقر المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات في مجال الضبط الإداري وتتجلى هذه الصلاحيات في الوسائل والتدابير المتخذة من طرفه ويهدف من ورائها إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المتمثلة في المحافظة على الأمن العمومي والصحة وكذا السلامة و السكينة.[2]

وبينما تقرر المصالح المختصة بالصحة العمومية إجراءات الوقاية الصحية التي تراها ضرورية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).

ومن هذا المنطلق الذي سوف نتطرق إليه حيث سوف نتناول رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم إلى المصالح المختصة للصحة (الفرع الثاني).

[1] المادة 19 من المرسوم التنفيذي 20-70، السالف الذكر.
[2] فريحة حوة، المرجع السابق، ص67.

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يستمد رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الضبط الإداري من قانون البلدية حيث ورد في نص المادة 88 من قانون البلدية 11-10[1]على ما يلي: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية؛
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية؛
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف؛

ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما".

وبما أن النظام العام هو مجال واسع فيمكن حصر عناصره وتقسيمها إلى عناصر مادية وعناصر معنوية، فبخصوص العناصر المادية فتشمل هذه العناصر في الصحة والسلامة والأمن وهي تمس المواطنين مباشرة في أنفسهم وممتلكاتهم.[2]

وأوجبت المادة 89 من قانون البلدية 11-10 على ما يلي: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

في حالة الحظر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا.

[1] المادة 88 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

[2] فريحة حوة، المرجع السابق، ص72.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراب الثقافي".[1]

ولقد كلف المشرع الجزائري هيئة الضبط الإداري أي رئيس المجلس الشعبي البلدي بحماية الصحة العامة من كل ما من شأنه الإخلال بها حيث نصت المادة 94 الفقرة 09 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على: " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع".[2]

أما المرسوم رقم 81-267 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية[3]، فنصت أحكام الباب الثاني منه الخاص بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ كافة الإجراءات.

وهذا ما تضمنته المادة 07 من هذا المرسوم حيث نصت على ما يلي" يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، ويجب عليه أن يسهر بالخصوص على حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات والنهج والساحات والطرق والبنايات والمؤسسات العمومية ".

أما المادة 08 من هذا المرسوم فقد تضمنت الإجراءات المتخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للمحافظة على الصحة العمومية حيث ورد فيها ما يلي: " يسهر رئيس المجلس

[1] المادة 89 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.
[2] المادة 94 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، نفس القانون.
[3] المرسوم 81-267 المؤرخ في12 ذى الحجة عام 1401 الموافق لـ 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد41.

الشعبي البلدي في إطار إجراءات النقاوة وحفظ الصحة العمومية،على المحافظة على صحة الجماعة وتحسين ذلك وتطويره ويتعين عليه أن يقوم على الخصوص بما يلي:

– يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية المعدية وحملات الأمراض المتنقلة؛

– يسهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير؛

– يسهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب بكميات كافية للاحتياجات المنزلية وحفظ الصحة؛

– ينظم تنظيف الأنهج وجمع القمامة بصفة منتظمة حسب توقيت دقيق ملائم؛

– يقوم بصيانة شبكات التطهير وعند الاقتضاء يسهر على إنجازها؛

– يضمن تصريف المياه القذرة؛

– يسهر على نظافة البلدية وتجميلها".[1]

كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، ويكون التنفيذ بشكل دائم طبقا لنص المادة 35 من القانون 18–11 المتعلق بالصحة،[2] إلا أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمجابهة خطر انتشار فيروس كورونا، هذا الوباء يستدعي تدخل جهات أخرى وبإجراءات أكثر جدية وحزم لوقف انتشاره ثم مكافحته.[3]

[1] المادتين 07 و 08 من المرسوم 81-267، السالف الذكر.
[2] المادة 35 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق لـ 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 46.
[3] غربي أحسن، المرجع السابق، ص13.

الفرع الثاني: المصالح المختصة للصحة

تقرر المصالح المختصة بالصحة العمومية إجراءات الوقاية الصحية التي تراها ضرورية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، وهذه التدابير تلزم جميع القطاعات المستثناة من الغلق أو توقيف النشاط وأيضا الإدارات والمؤسسات التي تبقي على جزء من المستخدمين وتعفي الجزء الآخر بموجب عطل استثنائية أو المستثناة من العطل الاستثنائية، كما يتم على ضوء هذه التدابير المتخذة من قبل السلطات الصحية منح اللجنة الولائية الرخص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء للدواعي المحددة في المادة 06 من المرسوم 20-70، على النحو الذي سنبينه لا حقا.

وتلزم المؤسسات الصحية بفتح قوائم لفائدة الأطباء الخواص وكل مستخدم طبي أو شبه طبي والراغبين في تقديم المساعدة عن طريق التطوع، وتحيين هذه القائمة يوميا طبقا لنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.[1]

كما نص القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة في الباب الثاني المعنون بالحماية والوقاية في الصحة، الفصل الثاني تحت عنوان الوقاية في الصحة، القسم الثاني الخاص بالوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها والتي يعتبر وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) من ضمنها، ولاسيما في المادتين 43 و44 على أنه تعتبر مصلحة المراقبة الصحية الحدودية مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية، إذ يعتبر طبيب المصلحة هو السلطة الوحيدة المختصة على مستوى نقطة الدخول، وعليه يمارس جميع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الصحية.[2]

[1] المادتين 06 و 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.
[2] المادتين 43 و44 من القانون المتعلق بالصحة، السالف الذكر.

الفصل الثاني
التدابير الضبطية المنتهجة للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19)

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من الوظائف الأساسية للدولة، لكونها ضرورية للحفاظ على النظام العام وتحقيق الاستقرار في المجتمع، وذلك بما تهدف إليه من المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، هذه الأخيرة في الوقت الراهن أضحت مهددة بشكل كبير في ظل تفشي وباء كورونا (كوفيد-19) الذي اجتاح العالم بطريقة شرسة و حصد أرواح الآلاف من الأشخاص لكونه نوع جديد من الفيروسات ولا يوجد له علاج أو لقاح إضافة إلى أنه ينتشر بسرعة كبيرة للغاية في جميع بقاع العالم.[1]

وحيث تعتبر وسائل الضبط الإداري العام والتدابير الوقائية الصحية التي ترافقها من أهم الحلول التي اعتمدت عليها الدول في سبيل كبح انتشار هذا الوباء وضمان المحافظة على الصحة العامة، والتي ارتكزت على منطلق أساسي متعلق بكون القضاء على هذا الوباء لن يتأتى إلا من خلال منع انتشاره، في ظل عدم وجود لقاح أو دواء له في الوقت الراهن.

وبحكم أن الجزائر لم تكن بمأمن عن هذا الوباء ولكن الهدف الأساسي للضبط الإداري العام هو الحفاظ على النظام العام، والذي تعتبر الصحة العامة احد مقوماته،[2] ونظرا لارتباط الضبط الإداري بحقوق وحريات الأفراد وأنشطتهم من خلال الوسائل التي تستعملها سلطات وهيئات الدولة، فلابد لها من تكثيف جهودها بتعليق بعض الحريات والحقوق للأشخاص،[3] لجأت سلطات الضبط الإداري إلى اتخاذ جملة من التدابير الوقائية في ظل الضبط الإداري العام من أجل الحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) بين مواطنيها في حدود إقليمها، وفي هذا الفصل ستتم دراسة هذه الوسائل الضبطية المتخذة والتدابير المرافقة لها من أجل مكافحة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) و ذلك انطلاقا من الإشكالية التالية: كيف تم تجسيد وسائل الضبط الإداري من أجل مكافحة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) في الجزائر؟

ومن أجل دراسة وتسليط الضوء على التدابير الضبطية المنتهجة للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19) يتطلب التعرض إلى التدابير القانونية والمادية (المبحث الأول)، ثم تنظيم الإدارات والمؤسسات و المرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات (المبحث الثاني).

[1] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص31-32.
[2] نفس المرجع، ص31.
[3] لدغش سليمة، المرجع السابق، ص47.

المبحث الأول: تدابير الضبط الإداري المنتهجة لمكافحة وباء كورونا (كوفيد-19)

بصفة عامة تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام، وهذه الوسائل أو الأساليب يمكن ردها إلى أسلوبين فهي إما تصرفات قانونية تتمثل في القرارات التنظيمية و قرارات الضبط الفردية وإما أعمال مادية تتمثل في التنفيذ الجبري لقراراتها وتوقيع الجزاء الإداري، وهي نفس الوسائل التي استعانت بها هيئات الضبط الإداري في الجزائر من اجل الحفاظ على الصحة العامة في إطار مكافحة الوباء العالمي كورونا (كوفيد-19)،[1] وقصد الإلمام بهذه الوسائل والإجراءات الوقائية التي تضمنتها للحد من انتشار الوباء سيتم التعرض في البداية إلى التدابير القانونية في (المطلب الأول)، ثم التعرض بعد ذلك إلى التدابير المادية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدابير القانونية

تدخلت سلطات الضبط الإداري بوسائل قانونية لأجل تنظيم النشاطات الفردية والجماعية، من أجل الحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد-19)، وتمثلت هذه الوسائل في لوائح الضبط الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومن أهمها المرسوم 20-69 و المرسوم 20-70 المتعلقين بالتدابير الوقائية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وفي إطار تطبيق هذين المرسومين صدرت مجموعة من التعليمات الوزارية التي تبين كيفية تطبيقها، ومن أجل ضمان التطبيق الصارم لأحكام هذين المرسومين على مستوى الولايات الوطن صدرت مجموعة من القرارات الولائية و البلدية، وقد تضمنت هذه اللوائح والقرارات الضبطية قواعد عامة و مجردة تميزت بالمرونة و الملائمة، نصت على العديد من التدابير الوقائية التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية،[2] وعليه سوف نتناول نظام الحجر المنزلي (الفرع الأول)، ثم إلى تقييد حرية التجارة (الفرع الثاني)، ثم إلى تقييد الحق في التجمع (الفرع الثالث)، ثم إلى تقييد حرية تنقل (الفرع الرابع)، ثم إلى تقييد الحق في التعلم (الفرع الخامس).

[1] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص38.

[2] نصت المادة 42 من قانون الصحة 18-11 على أنه: " تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية المنظمة الصحة العالمية".

الفرع الأول: نظام الحجر المنزلي

نظرا لخطورة وباء فيروس كوورنا (كوفيد-19) على الصحة العامة وسرعة انتشاره بين الأفراد خاصة في ظل عدم وجود لقاح له لحد الآن، اعتبر فرض الحجر المنزلي من أهم التدابير الهامة التي عمدت إليها سلطات للضبط الإداري في الجزائر من اجل منع انتشار الوباء، ويعد الحجر المنزلي من التدابير الوقائية المطبقة في جميع دول العالم، كما يعتبر أقدم الإجراءات الوقائية التي طبقت قديما لمنع انتشار الأوبئة، وقد نص على هذا التدبير الوقائي المرسوم التنفيذي 20-70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته،[1] حيث نصت مادته الثانية على أنه يقام في الولايات أو البلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد-19) نظام الحجر المنزلي الذي يخص كل شخص متواجد في إقليم الولاية أو لبلدية المعنية، هذا وقد نص نفس المرسوم على نوعين من الحجر المنزلي،[2] الحجر المنزلي الكلي (أولا)، والحجر المنزلي الجزئي (ثانيا).

أولا: الحجر المنزلي الكلي

يتمثل هذا النوع من الحجر المنزلي في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم طيلة اليوم، خلال الفترة المعنية،[3] ماعدا في الحالات الاستثنائية التي نصت عليها المادة 06 من نفس المرسوم والمتمثلة في ما يلي:

- لقضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص لها.
- لقضاء احتياجات التموين بجوار المنزل.
- لضرورات العلاج الملحة.
- لممارسة نشاط مهني مرخص به.

وهذه الحالات الاستثنائية تكون بناءا على ترخيص يقدم من طرف اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته المنشئة بموجب

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-70، سالف الذكر.
[2] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، نفس المرسوم.
[3] المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-70، نفس المرسوم.

المادة 07 من نفس المرسوم،[1] ونذكر في هذا الإطار على سبيل المثال القرار رقم 783 الصادر عن الوالي ولاية بليدة القاضي بالترخيص لنقل الخضر و الفواكه من والي سوق الجملة المتواجد ببلديتي بوفاريك وبوقرة.[2]

ويذكر أن الحجر المنزلي الكلي طبق في ولاية البلدية فقط[3] باعتبارها أكثر الولايات التي انتشر فيها الفيروس بشكل كبير مقارنتا بالولايات الأخرى، حيث طبق من تاريخ 24 مارس 2020 إلى غاية 24 أفريل 2020 تم تحويله إلى حجر جزئي،[4] نظرا لتراجع حالات الإصابة بها.

ثانيا: الحجر المنزلي الجزئي

يتمثل الحجر المنزلي الجزئي في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية،[5] وقد تم هذا النوع من الحجر في البداية على ولاية الجزائر ابتداء من الساعة السابعة مساءا إلى غاية السابعة صباحا،[6] وثم شمل مجموعة من الولايات الأخرى التي شهدت انتشار متزايد في عدد المصابين بالوباء، ثم عموما على باقي ولايات الوطن بأوقات مختلفة، حيث حدد وقت الحجر المنزلي من الساعة الخامسة مساءا إلى غاية الساعة السابعة صباحا لكل من الولايات التالية: بجاية، تلمسان، تيزووزو، الجزائر، سطيف، المدية، وهران، تيبازة، عين الدفلى، وحدد من الساعة الثانية بعد الزوال إلى غاية السابعة بالنسبة لولاية البلدية، وحدد من الساعة السابعة مساءا إلى غاية الساعة السابعة صباحا بالنسبة لباقي ولايات الوطن،[7]

وتجدر الإشارة إلى أن الحجر المنزلي يختلف من حيث الإجراء عن الحجر الصحي والعزل الصحي حيث يتمثل إجراء الحجر الصحي في تقييد نشاط الأشخاص الأصحاء الذين خالطوا حالة لشخص تم ثبوت إصابته بالفيروس وذلك للوقاية من انتقال المرض منهم أثناء فترة

[1] نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-70، السالف الذكر.

[2] القرار الولائي رقم 783 الصادر بتاريخ 26 مارس 2020 الصادر عن والي ولاية البلدية المتعلق بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من والي سوق الجملة المتواجد ببلديتي بوفاريك وبوقرة.

[3] المادة 09 من المرسوم التنفيذي 20-70، نفس المرسوم.

[4] المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-102 يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، المؤرخ في 23 أفريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 24.

[5] الفقرة 02 من المادة 04 من المرسوم 20-70، نفس المرسوم.

[6] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-70، نفس المرسوم.

[7] المواد 4 و5 و6 من المرسوم التنفيذي 20-102، نفس المرسوم.

حضانة الفيروس فيما لو حدث المرض، أما العزل الصحي فيتمثل في فصل الأشخاص المصابين بالعدوى في ظروف وأماكن تمنع أو تحد من الانتقال المباشر أو الغير المباشر للفيروس من المصابين إلى أشخاص آخرين،[1] ولم تتطرق المراسيم الخاصة بإجراءات الوقاية من انتقال ومكافحة فيروس كورونا (كوفيد-19) إلى هذين الإجرائيين لكونه إجراء طبي نص عليه قانون الصحة 18-11 السالف الذكر في نص المادة 38 فقرة 1 والتي نصت على أنه: "يخضع الأشخاص المصابون بأمراض منتقلة والأشخاص الذين يكونون على اتصال بهم، الذين قد يشكلون مصدرا للعدوى، لتدابير الوقاية و المكافحة المناسبة".

ويستفاد مما سبق أن نظام الحجر المنزلي هو إجراء بوليسي وقائي، وبالرغم من أنه مقرر لوقاية الدولة والأفراد من ضرر الإصابة بفيروس كورونا (كوفيد–19) إلا أنه يعتبر استثناءا من الأصل وهو الحرية التي تقيدت من اجل تحقيق أولوية أهم وهي ضمان صحة الأشخاص.[2]

الفرع الثاني: تقييد حرية التجارة

تتمثل الإجراءات والتدابير الهادفة لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، والمقيدة لحرية التجارة في عدة مراسيم تنفيذية هي المرسوم التنفيذي 20-69 السابق ذكره، الذي نص على الغلق الإداري وإجراء التعليق المؤقت للأنشطة التجارية، وشدد المرسوم التنفيذي 20-70 من هذا الإجراء، كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20-86[3] تمديد هذا التقيد إلى غاية 19 أفريل 2020، وتوالت مراسيم التمديد بعدها.

وعليه سوف نتناول الغلق الإداري (أولا)، ثم الاستثناء مراعاة لمبدأ عدم جواز المنع المطلق لحرية التجارة (ثانيا)، وأخير التدرج في التدبير الضبطي المقيد لحرية التجارة (ثالثا).

[1] محمود خليل الشاذلي، طب المجتمع، أكاديميا إنترناشيونال، تحت إشراف منظمة الصحة العالمية المكتب الإقليمي للشرق المتوسط، بيروت، لبنان، 2011 ، ص 04.

[2] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص40.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 20-86 يتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، المؤرخ في 02 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، عدد19، والصادرة في 02 أبريل 2020.

أولا: الغلق الإداري

يتمثل في إجراء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطر على النظام العام، إلا أنه إجراء مؤقت[1]، وعليه فإن الغلق المقصود به كإجراء وقائي للحد من انتشار الوباء ليس جزاء وعقوبة وإنما هو تدبير وقائي فقط حيث نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء الغلق الإداري لمدة 14 يوم تم تمديدها لنفس المدة، وذلك للمحلات التجارية المتعلقة ببيع المشروبات والمتمثلة خصوصا في المقاهي، وتضمن الغلق أيضا مؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض خصوصا أن فترة الربيع والعطلة الربيعية تعرف تجمع العائلات الجزائرية في هذه للفضاءات، وهو ما يشكل عامل مساعد على انتشار الوباء، لذا فإن غلقها كان خيارا مناسبا وصائبا، وامتد الغلق أيضا للمطاعم، كما شمل أماكن العبادة، الجامعات والمدارس والمعاهد وكل أماكن يحدث فيها تجمع للأشخاص، غير أن المادة 05 من المرسوم المذكور أعلاه لم تعمم هذا الإجراء على جميع المدن وإنما اقتصر الغلق على المدن الكبرى فقط، كما استثنت المادة المطاعم التي تقدم خدمة التوصيل من الغلق.[2]

ويتمثل الهدف من منع هذه الأنشطة عن طريق إجراء الغلق الإداري في تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في هذه الفضاءات العمومية والمحلات المختلفة حتى يتجنب المواطنين نقل ونشر وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، إذ من خلال منع انتشار الوباء تضمن حماية الصحة العمومية، ومكافحة آثار الوباء في حالة وقوعها، إلا أن هذه الإجراءات تبقى وقائية.[3]

ثانيا: الاستثناء مراعاة لمبدأ عدم جواز المنع المطلق لحرية التجارة

في هذا الصدد نجد أن المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20- 69 لم تعمم إجراء الغلق على جميع المدن وإنما اقتصر الغلق على المدن الكبرى فقط، وعليه فإنه حسب هذه المادة، لا تغلق جميع المحلات حتى لو كانت في المدن الكبرى، إذ حصرت المادة المحلات والفضاءات التي يتم غلقها.[4]

---

[1] شراد ليلي، الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 12، ص 324.

[2] غربي أحسن، المرجع السابق، ص14.

[3] نفس المرجع، ص 15.

[4] المادة 05 من المرسوم التنفيذي 20-69، السالف الذكر.

غير أنه بخصوص حصر إجراء الغلق في المدن الكبرى وبعض الأنشطة فقط ورد كذلك عليه استثناء بنص المادة نفسها التي منحت سلطة تقديرية للوالي المختص إقليميا لتوسيع الغلق إلى أنشطة أخرى ومدن أخرى، إذا رأى أنها تشكل خطرا على صحة المواطنين والمساعدة على انتشار الوباء، كما يمكنه كذلك رفع هذا المنع حسب الحالة الوبائية، غير أنه سرعان ما صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتضمن تدابير تكميلية والذي تكفل في المادة 11 منه بتمديد إجراءات الغلق إلى كافة التراب الوطني، وإلى جميع الأنشطة التجارية باستثناء المحلات المتعلقة بتموين السكان بالمواد الغذائية المتمثلة في المخابز، الملبنات، ومحلات البقالة، الخضر والفواكه، اللحوم، ومحلات الصيانة والتنظيف، وأيضا محلات المواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية، ونذكر في هذا الإطار على سبيل المثال القرار رقم 783 الصادر عن والي ولاية البليدة القاضي بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من وإلى سوق الجملة المتواجد ببلديتي بوفاريك وبوقره.[1]

كما سمحت المادة 11 من المرسوم 20-70[2] السالف ذكره بالترخيص للباعة المتجولين بممارسة أنشطتهم بالتناوب على الأحياء لتأمين المواد الغذائية للمواطنين مع ضرورة احترام تدابير التباعد ألامني، ويمكن إدراج الترخيص لنقل المستخدمين كاستثناء مقرر لصالح المستخدمين، وكذلك كاستثناء يرد على التقيد الوارد على حرية التجارة، أي هو في هذه الحالة ترخيص لصالح ممارسة نشاط النقل، لأن نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69[3] الفقرة الأخيرة يحتمل قراءتين، حيث نصت على أنه:" يستثنى من هذا إلا جراء نشاط نقل المستخدمين"، فعبارة "يستثنى نشاط نقل" ترد كاستثناء على حرية ممارسة نشاط النقل (حرية التجارة)، أما عبارة "نقل المستخدمين" ترد كاستثناء على حرية تنقل الأشخاص.[4]

ثالثا: التدرج في التدبير الضبطي المقيد لحرية التجارة

في البداية كانت هناك تدابير وإجراءات وقائية نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20-69، ثم بعدها المرسوم التنفيذي 20-70 تضمن هذان المرسومان الإجراءات والتدابير المنظمة لغلق وتأطير بعض أنشطة التجارية وتموين المواطنين، وذلك بالنص على إجراءات ضبطية متمثلة

[1] بوعلام طوبال وكتيبة طوبال، المرجع السابق، ص 118- 119.
[2] المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-70، السالف الذكر.
[3] المادة 03 من المرسوم التنفيذي 20-69، السالف الذكر.
[4] نفس المرجع، ص 119.

في منع ممارسة بعض النشاطات كليا بشكل مؤقت مرتبط بزوال وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، مع إباحة بعض النشاطات الأساسية المتعلقة بتمويل السكان بالمواد الأساسية، وأكدت على ضرورة الإبقاء على نشاط المؤسسات التي تقدم الخدمات العمومية الأساسية، ثم تدرجت هذه التدابير إلى فرض عقوبات إدارية كجزاء على المخالفين للتدابير الوقائية، وتمثلت الجزاءات الإدارية في السحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط، بالنسبة للأشخاص الذين يمارسون نشاطا معنيا بالغلق، حيث نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 20-70[1] السابق ذكره على أنه: " دون المساس بالمتابعات الجزائية التي ينص عليها القانون، يتعرض كل مخالف ألحكام هذا المرسوم إلى العقوبات الإدارية للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط".

الفرع الثالث: تقييد الحق في التجمع

إن حرية التجمعات ترتبط بمجموعة من الحريات ذات الطابع الدستوري وهي حرية ممارسة العبادة[2] التي تقتضي عدم إغلاق المساجد ودور العبادة.

وهناك الحريات ذات الطابع المدني التي تقتضي التجمعات، وهي تلك التي جاء النص عليها بمقتضى المادة 48 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت على أن: "حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن".

ترتبط بحرية التجمعات حرية ممارسة النشاطات الاقتصادية التي نصت عليها المادة 43 من الدستور 2016 تحت عنوان حرية الاستثمار والتجارة.

وبهدف تحقيق التباعد الاجتماعي نصت الفقرة الأخيرة من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على منه تجمع الأشخاص، إذ يمنع خلال فترة الحظر التجوال تجمع أكثر من شخصين، غير أن هذا المنع يخص الولايات المعنية بالحجر الجزئي فقط، وهي ولاية الجزائر ثم أصبحت 10 ولايات بعد إضافة تسع ولايات لقائمة ولايات المعنية بالحجر الجزئي، وهي: باتنة، تيزي وزو، سطيف، قسنطينة، المدية، وهران، بومرداس، الوادي، تيبازة[3]، مع إمكانية إضافة ولايات أخرى، حيث أضيفت بموجب المرسوم التنفيذي 20-86 أربع (04) ولايات

[1] المادة 17 من المرسوم التنفيذي 20-70، السالف الذكر.
[2] المادة 48 من التعديل الدستوري 2016.
[3] مرسوم تنفيذي رقم 20-72 يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض ولايات، المؤرخ في 28 مارس 2020، الجريدة الرسمية، العدد 17، والصادرة في 28 مارس 2020.

أخرى وهي بجاية، مستغانم، برج بوعريريج، عين الدفلى، ثم عمم الإجراء على جميع الولايات الوطن لمدة 14 يوما ابتداء من 05 أبريل 2020، ثم مدد إلى جميع ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-92.[1]

وعليه فإن الولايات الأخرى غير المعنية بالحجر الكلي أو الجزئي قبل تعميمه كانت غير معنية بهذا الإجراء الملزم، إلا إذا حدث بشكل طوعي، إذ كان يتعين تعميم هذا الإجراء دفعة واحدة ليشمل جميع الولايات دون استثناء، كما أن منع التجمع في الليل من الساعة السابعة مساءا إلى السابعة صباحا في الولايات المعنية ثم في جميع الولايات وتركه مسموحا في ساعات النهار يجعل هذا الإجراء غير فعال، خصوصا أن التجمع يحدث بشكل أكبر في النهار.[2]

ويعتبر تجمع المواطنين في صفوف مزدحمة للتزود بالمواد الغذائية وخصوصا مادة السميد أكبر عامل يساعد على انتشار الوباء، لذا كان يتعين على السلطات المعنية منع هذه التجمعات في جميع الولايات وإيجاد صيغ لتوزيع المؤنة على المواطنين، كما أن هذا التجمع بغرض التزود بالمواد الغذائية أو صرف الرواتب أو ما شابه ذلك يتنافى مع الهدف من التدابير المتخذة والمتمثل في منع الاحتكاك الجسدي بين الأفراد، ما يجعل هذه التدابير غير فعالة على أرض الواقع.[3]

واعتبارا أن المظاهرات غالبا يكون فيها احتكاك وتلامس وتدافع بين الأشخاص، الأمر الذي قد يؤدي إلى انتشار سريع لفيروس كورونا (كوفيد-19)، خاصة أن المشاركين فيها يأتون من مناطق مختلفة من الوطن، وهو ما قد يوسع بؤرة انتشار الوباء، وتفاديا لذلك تقرر منع كل التجمعات و المسيرات كيفما كان شكلها أو هدفها إلى غاية القضاء على الوباء، كما تقرر منع أي تجمع لأكثر من شخصين مع احترام مسافة أمان بين الأشخاص تقدر بواحد متر (01 متر)،[4] وهو إجراء يساعد على كبح انتشار الفيروس.[5]

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-92 يمعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 20-72 والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض ولايات، المؤرخ في 05 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادر في 05 أبريل 2020.

[2] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 16.

[3] نفس المرجع، ص16.

[4] المادة 10 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

[5] بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 219.

الفرع الرابع: تقييد حرية تنقل

على الرغم من أهمية حرية التنقل وتكرسها دستوريا ودوليا، إلا أن ضرورة التصدي لفيروس كورونا (كوفيد-19) دفعت دول العالم إلى إخضاع هذه الحرية لقيود صارمة، وهو ما قلص نطاقها إلى أبعد الحدود.

على غرار معظم دول العالم، واستجابة للوائح منظمة الصحة العالمية فإن الجزائر ذهبت إلى اتخاذ التدابير المقيدة لحرية التنقل من خلال المرسوم التنفيذي 20-69 السالف الذكر. وعليه سوف نتحدث عن تعليق نشاطات تنقل الأشخاص (أولا)، ثم التدرج في التدبير الضبطي المتضمن تقييد لحرية التنقل (ثانيا)، وأخيرا غلق الحدود نهائيا بين الولايات والدول الأوروبية (ثالثا).

أولا: تعليق نشاطات تنقل الأشخاص

مراعاة لمبدأ عدم جواز الحظر المطلق لحرية التنقل استثنى المرسوم التنفيذي 20-70 من ذلك نقل الأشخاص من أجل استمرار الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية؛ حيث نصت المادة 04 من المرسوم نفسه على أن يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، تنظيم نقل الأشخاص العاملين بالمؤسسات والإدارات العمومية والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية، ويكون ذلك من خلال التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية، وتتمثل الاستثناءات الواردة بموجب أحكام هذا المرسوم[1] في ما يلي:

- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء للأسباب المتعلقة بالتموين بالمواد الغذائية.
- الترخيص لضرورات العلاج الملح، كما يرخص للأشخاص بالتنقل لممارسة الأنشطة التجارية غير المستثناة من الغلق، طبقا للمادة 09 من نفس المرسوم، وكذلك ممارسة كل النشاطات المهنية المرخص بها طبقا للمادة 06 منه، ويمنح الترخيص بالتنقل استثناء من قبل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).
- الترخيص لنقل المستخدمين، حيث تترتب على توقيف وسائل النقل الجماعية حدوث خلل في تنقل الموظفين والعمال غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية إلى أماكن عملهم، ما استدعى وضع

[1] المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

استثناء عن توقيف نشاط النقل، ويعد الاستثناء مقررا لصالح المستخدمين حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 السابق ذكره على أنه:" يستثنى من هذا إلا جراء نشاط نقل المستخدمين".

ومن أجل ضبط الاستثناء بشكل صحيح منحت المادة 04 من المرسوم المذكور أعلاه لوزير النقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه صلاحية تنظيم نقل المستخدمين غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية والعاملين في الإدارات والمؤسسات العمومية، والمعنيين بضمان استمرارية الخدمة العمومية، بما فيهم مستخدمي القطاعات المستثناة بموجب المادة 07 من نفس المرسوم، بالإضافة إلى مستخدمي الهيئات الاقتصادية والمصالح المالية غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية.[1]

ثانيا: التدرج في التدبير الضبطي المتضمن تقييد لحرية التنقل

لم تتخذ السلطات المختصة جميع هذه التدابير التي تطرقنا لها دفعة واحدة، فيما يخص تقيد حرية التنقل أو باقي الحريات الأخرى، وإنما كانت على دفعتين، إذا تضمنت الدفعة الأولى من التدابير الوقائية الإجراءات والتدابير التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20-69 السالف الذكر وهي تفتقد لعبارات الإلزام، كما غابت تدابير الردع بالنسبة للمخالفين، ومنح السلطات الإدارية المختصة ولاسيما الوالي سلطة تقديرية في اتخاذ بعض الإجراءات، إضافة إلى عدم شمولية التدابير من حيث نطاق التطبيق، إذ تطبق جزئيا من خلال كونها تشمل جزءا من التراب الوطني فقط[2].

أما المرسوم الثاني 20-70 السالف الذكر فجاء موسعا في التدابير من خلال النص على تدابير إضافية أشد من التدابير المتخذة، توسيع وتمديد التدابير المتخذة في المرسوم الأول من حيث تقييد حرية التنقل، مع اعتماده على صيغ تفيد الإلزام والتطبيق الصارم للتدابير التي تضمنها، وخصوصا أنه تضمن النص على العقوبات الإدارية، وأحال إلى قانون العقوبات بخصوص العقوبات الجزائية، ونذكر منها حجز السيارات والدراجات النارية التي يستعملها أصحابها أثناء فترة الحجر المنزلي، حيث نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة بتاريخ 07 أفريل 2020 على ما يلي: " الولاة

[1] المادة 04 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.
[2] بوعلام طوبال وكتيبة طوبال، المرجع السابق، ص 117.

ملزمون بالعمل على تطبيق العقوبات الإدارية من خلال إجراء حجز السيارات والدراجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المنزلي، وإيداعها في المحشر".[1]

والملاحظ على إجراءات تعليق نشاطات تنقل الأشخاص والاستثناءات الواردة عليها، أنها وإن كانت تمس بأحد أهم الحقوق الدستورية التي نصت عليها المادة 49 من التعديل الدستوري 2020 دستور المتمثل في حق المواطن في التنقل عبر التراب الوطني، إلا أنها مقيدة بالغايات التي تقررت من أجلها والمتمثلة في الحد من عدوى انتقال فيروس كورونا (كوفيد-19)، حيث تعبر عن المبادئ العامة لسلطات الضبط الإداري التي تفرض أن يكون الإجراء ضروري لتحقيق الغاية من فرضه وبالقدر اللازم.[2]

ثالثا: غلق الحدود نهائيا بين الولايات والدول الأوروبية

تضمنت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 السالف الذكر النص على إجراء تعليق بعض النشاطات لمدة 14 يوم وتتمثل هذه الأنشطة في النقل البري و الجوي، إذ تعلق الرحلات الجوية على الشبكة الداخلية، ويعلق النقل بالسكك الحديدية والنقل البري الحضري والشبه حضري وما بين البلديات وأيضا الولايات بما فيه النقل الجماعي بسيارات الأجرة، مع وجود استثناء وهو نقل المستخدمين، مع احترام تدابير الوقاية الصحية، وأكدت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على الإجراء ووسعته إلى سيارات الأجرة.[3]

أعلن الرئيس الجمهورية، مساء يوم الأحد 28 جوان 2020، تواصل غلق كامل حدود البلاد حتى انتهاء وباء كوفيد-19 الناجم عن فيروس كورونا، وتزامن الإعلان مع طفرة في انتشار العدوى.

وأمر الرئيس الجمهورية عند ترؤسه اجتماع مجلس الوزراء بـــ " الإبقاء على الحدود البرية و البحرية و الجوية مغلقة إلى أن يرفع الله عنا البلاء".

منعت جائحة كورونا ملايين المهاجرين الجزائريين من قضاء الإجازة الصيفية في وطنهم، وحرمت معها خزينة البلاد من مبالغ مهمة من النقد الأجنبي.

---

[1] تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة في 07 أفريل 2020.

[2] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص 40.

[3] المادتين 03 و14 من المرسومين التنفيذيين 20-69 و20-70، السالف الذكر.

وحسب تقديرات غير رسمية، يعيش نحو7 ملايين مغترب جزائري حول العالم، بينهم أكثر من 5 ملايين في فرنسا وحدها، ونحو 150 ألفا في إسبانيا، و60 ألفا في بريطانيا.

وفي مارس 2020 أغلقت الجزائر حدودها البرية والبحرية والجوية لمواجهة تفشي وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، مع بعض الاستثناءات لرحلات إجلاء العالقين بالخارج.

إن الهدف من تعليق هذه الأنشطة هو تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في وسائل النقل ومحاطات النقل المختلفة حتى يتجنب المواطنين نقل ونشر وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، وهو إجراء ضروري وفعال، إلا أننا نرى بأنه تأخرت نوعا ما السلطات المعنية في اتخاذ هذا الإجراء وخصوصا تعليق الرحلات نحو الدول الأوروبية ولاسيما فرنسا وإيطاليا لأنها تشكل بؤر الوباء، حيث أن أول حالة ظهرت في الجزائر بتاريخ 2020/02/25 متمثلة في رعية إيطالية يعمل بالجنوب.

الفرع الخامس: تقييد الحق في التعلم

الحق في التعليم هو المكانة الممنوحة للأفراد بتلقي العلوم والمعارف والمعتقدات التي تتناسب مع قدراتهم وتتماشى مع رغباتهم[1]، وهو حق مكرس بموجب المادة 65 من دستور1996 المعدل سنة 2016، التي تنص أن "الدولة ملزمة بتمكين كافة المواطنين من هذا الحق على قدر المساواة وبدون تمييز".[2]

غير أن هذا الحق ثم تقييده نظرا للظروف الاستثنائية التي عرفتها الدولة نتيجة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، شرعت الدولة في اتخاذ سلسلة من الإجراءات والتدابير تهدف إلى الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته تمثل بصفة أساسية في تعليق الدراسة في المرفق العمومي للتعليم العالي والعمل على حماية مبادئ المرفق العمومي للتعليم العالي في ظل الجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19).

وعليه سوف نتناول تعليق الدراسة في المرفق العمومي للتعليم العالي (أولا)، ثم حماية مبادئ المرفق العمومي للتعليم العالي في ظل الجائحة (ثانيا)، وأخير اضطلاع المرفق العمومي للتعليم العالي بمهامه في ظل انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) (ثالثا).

---

[1] عبد أحمد الحسبان، حق التعليم في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة تحليلية مقارية، مجلة دراسات، كلية علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 39، العدد01، 2012، ص 365.

[2] المادة 65 من الدستور 1996 والمعدل سنة 2016، الجريدة الرسمية.

أولا: تعليق الدراسة في المرفق العمومي للتعليم العالي

تتمثل أول الإجراءات في تعليق الدراسة في مؤسسات التعليم العالي وهذا عن طريق الإحالة عطلة مسبقة (1)، ثم تمديد غلق المؤسسات الجامعية (2)، والالتزام بالإجراءات الوقائية في مؤسسات التعليم العالي (3).

1) الإحالة إلى عطلة مسبقة

لقد تضمن القرار الوزاري رقم1849 المؤرخ في 22 أكتوبر 2019 المحدد لرزنامة العطل الجامعية بعنوان السنة الجامعية 2019-2020 [1] في المادة الثالثة منه أن تمتد العطلة الفصلية لفصل الربيع من يوم 19 مارس 2020 مساء إلى يوم 04 أفريل 2020 مساء، ولكن بعد انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) في الجزائر، وبتاريخ الخميس 12 مارس 2020 ثم اتخاذ قرار بإغلاق الجامعات ومعاهد التعليم العالي، ماعدا الكليات التي مازالت تجري فيها الامتحانات الاستدراكية وهذا بأمر الرئيس الجمهورية، بعد استشارة الوزير التعليم العالي، ولغاية انتهاء العطلة الربيعية في الخامس من شهر أفريل ويأتي هذا القرار كإجراء احترازي للوقاية من تفشي وباء كورونا (كوفيد-19).[2]

2) تمديد غلق المؤسسات الجامعية

بعد إجراء غلق المؤسسات التعليمية ورياض الأطفال ومعاهد التكوين المهني، صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)ومكافحته،[3] الذي تضمن مجموعة من التدابير والإجراءات التي تهدف إتباع سياسية التباعد الاجتماعي، وهذا من خلال تقييد بعض النشاطات مثل الأنشطة التجارية والحريات مثل حرية التنقل، وكذا إحالة 50% من مستخدمي الإدارات والمؤسسات العمومية إلى عطلة استثنائية مدفوعة الأجر، والذي اتبع بالمرسوم التنفيذي رقم 20-70

[1] القرار الوزاري رقم 1849 المؤرخ في 22 أكتوبر 2019 المحدد لرزنامة العطل الجامعية بعنوان السنة الجامعية 2019-2020. https://www.mesrs.dz/documents

[2] وكالة الأنباء الجزائرية: فيروس كورونا: الرئيس تبون يأمر بإغلاق المدارس والجامعات ومؤسسات التكوين والتعليم المهنيين http://www.aps.dz/ar/algerie

[3] الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.

المؤرخ في 24 مارس 2020 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.[1]

كنتيجة لهذه الإجراءات، وبأمر من رئيس الجمهورية، ثم تمديد إجراء غلق المؤسسات الجامعية، تزامنا مع كل تمديد لإجراءات التباعد والحجر المنزلي:

1- إذ أعلنت وزارة التعليم العالي في بيان صحفي يوم 04 أفريل 2020 عن تمديد غلق المؤسسات الجامعية مدة 15 يوم إضافية من يوم الأحد 05 أفريل 2020 إلى غاية 19 أفريل 2020 صباحا.[2] هذا تطبيقا المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المؤرخ في 02 أفريل 2020 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته،[3] وكذا المرسوم التنفيذي رقم 20-92 المؤرخ في 05 أفريل المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات.[4]

2- تمديد مدة نظام غلق المؤسسات الجامعية لمدة 10 أيام إضافية إي من الأحد 19 أفريل 2020 إلى غاية الأربعاء 29 أفريل 2020 صباحا، وهذا تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 20-100 المؤرخ في 19 أفريل 2020 المتضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.[5]

3- تمديد غلق المؤسسات الجامعية لفترة إضافية مدتها خمسة عشر (15) يوما، أي من 30 أفريل إلى 14 ماي 2020 المرسوم التنفيذي رقم 20-102 المؤرخ في 23 أفريل 2020 المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وتعديل أوقاته.[6]

---

[1] الجريدة الرسمية، العدد 16، المؤرخة في 24 مارس 2020.

[2] بيان صحفي يتعلق بتمديد غلق الجامعات، صادر بتاريخ 04 أفريل 2020، خلية الإعلام والاتصال بديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجزائر، متوفرة على الرابط التالي:
https://www.mesrs.dz/documents/21525/79601/5.+Holidays+extended+till+April+19h%2C+2020.pdf/b94e30e8-7af4-44b9-a4a8-932ede7d1065

[3] الجريدة الر سمية، العدد 19، المؤرخة في 02 أفريل 2020.

[4] الجريدة الرسمية، العدد 20، المؤرخة في 05 أفريل 2020.

[5] الجريدة الرسمية، العدد 23، المؤرخة في 19 أفريل 2020.

[6] الجريدة الرسمية، العدد 24، المؤرخة في 26 أفريل 2020.

4- تمديد غلق المؤسسات الجامعية من 15 ماية 2020 إلى غاية 29 مايو 2020 تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 20-121 المؤرخ في 14 مايو 2020 المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.[1]

نتج عن هذه التمديدات المتتالية، تمديد غلق المؤسسات الجامعية، ولكن هذا الغلق لا يعني أن المؤسسات الجامعية في عطلة، بل على العكس فإن وزارة التعليم العالي حرصت كل الحرص على مواصلة تقديم الخدمات العمومية للتعليم العالي،[2] وقد شرعت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في إطار الإستراتجية الحكومية الالكترونية في رقمنة قطاع التعليم العالي، عن طريق عدة آليات تكوينات للموارد البشرية، وهذا ما جعل أن بعض الأنشطة المرقمنة سابقا لم تتأثر بالحجر الصحي وغلق مؤسسات التعليم العالي، من بين هذه الأنشطة نجد نشر المقالات العلمية، والذي يتم عبر البوابة الجزائرية للمجلات العلمية، حيث استمرت عملية إرسال المقالات إلى المجلات العلمية الجزائرية.[3]

3) الالتزام بالإجراءات الوقائية في مؤسسات التعليم العالي

تهدف كل الإجراءات المتخذة من طرف الدولة إلى التخفيف من ثقل انتشار مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، والوقاية منه ومكافحته، ولهذا طبقت وزارة التعليم العالي، مختلف الإجراءات الوقائية حيث شرعت وزارة التعليم العالي في إجراءات استبقائية للحد من انتشار الوباء بمجرد الإعلان عن أولى الإصابات بالمرض في الجزائر ومن بينها:

1. توقيف تنقل الأساتذة والعمال والطلبة إلى الخارج في إطار البرامج الوطنية للحركية أو البرامج التعليمية.
2. إلغاء اللقاءات ذات الطابع الدولي وتلك الخاصة باستقبال الأساتذة و الطلبة الأجانب المشاركين في نشاطات بيداغوجية أو عملية أو ثقافية أو تعاونية.[4]
3. إحالة المستخدمين الإداريين في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر في حدود 50%.
4. تعقيم المؤسسات التعليم العالي، حيث تمت مباشرة الإجراءات التعقيم منذ بداية الجائحة.

[1] الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 14 مايو 2020.
[2] أكرور ميريام، المرفق العمومي للتعليم العلي في الجزائر ووباء كوفيد 19، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، المجلد 34، ص229.
[3] نفس المرجع، ص 235.
[4] تعليمة وزير التعليم العالي رقم 01، المؤرخة في 15 مارس 2020، الموجهة إلى سادة رؤساء الندوات الجامعية الجهوية.

5. إجبارية ارتداء القناع الواقي.
6. الحرص على احترام كل تدابير الوقاية التي أوصت بها اللجنة الوطنية العلمية المكلفة بمتابعة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).[1]

ثانيا: حماية مبادئ المرفق العمومي للتعليم العالي في ظل الجائحة

تتمثل مبادئ المرفق العمومي في مجموعة المبادئ المنظمة لسير المرافق العمومية والتي تتباين تقسيماتها وأشهرها هي مبادئ رولان، وهي مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مبدأ تكيف المرفق العمومي ومبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العمومية، وكما تأثر سير المرافق العمومية بسبب الجائحة فإن هذه المبادئ تأثرت أيضا، حيث نحاول أن نبرز تكيف المرفق العمومي للتعليم العالي (التحول نحو العمل عن بعد) (1) مع انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، وكيف تضمن استمرارية الخدمة العمومية للتعليم العالي (2)، وآليات العمل على الحفاظ على مبدأ مساواة (3) المنتفعين أمام المرفق العمومي للتعليم العالي.[2]

1) تكيف المرفق العمومي للتعليم العالي (التحول نحو العمل عن بعد)

يقصد بمبدأ تكيف المرافق العمومية أن تتكيف المرافق مع المستجدات والتطورات السياسية الاقتصادية، الاجتماعية، التقنية، القانونية والصحية، ففي هذه الظروف الوبائية العالمية، يجب على المؤسسات الجامعية أن تتكيف مع متطلبات وضرورات المصلحة العامة وتطور حاجيات المرتفقين وكذا ظروفهم في ظل انتشار هذه الجائحة، فكما ينص المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المنظم لعلاقات بين الإدارة والمواطن[3] نص في المادة السادسة منه: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، وأكدت المادة 03/21 " يجب عليها، زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير".[4]

---

[1] https://www.mesrs.dz/documents/21525/49764/%D8%A5%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA+%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9++%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%85%D8%B6%D8%A7%D8%A9+21.5.2020.

[2] أكرور ميريام، المرجع السابق، ص230.

[3] المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد27.

[4] نفس المرجع، ص231.

2) استمرارية الخدمة العمومية للتعليم العالي

تضمن استمرارية المرفق العمومي استمرارية ضمان المصلحة التي أقرها وحماها القانون، والتي عبر عنها مفوض الحكومة الاستمرارية هي أساس المرفق العام،[1] فالاستمرارية تتضمن السير المنتظم والمضطرد للمرفق العام الذي يقوم على استمرارية هيكل المرفق العام واستمرارية تقديم الخدمة العمومية.

لقد حرصت الدولة على ضمان استمرارية الخدمة العمومية للتعليم العالي على الرغم من الظروف الوبائية، وهذا من خلال ضمان الحد الأدنى للخدمة عبر مؤسسات التعليم العالي، ضمان حصول الموظفين والعمال على أجورهم ورواتبهم، وكذا ضمان استمرارية التعليم عن طريق التعليم عن بعد حيث سمحت الوسائط التعليمية بوضع الدروس عبر الخط، والتفاعل بين الطلبة والأساتذة بنسب متفاوتة بين المؤسسات التعليمية و الشعب المدرسة في التعليم العالي.[2]

3) الحفاظ على مبدأ المساواة

مبدأ المساواة بين المواطنين، مبدأ دستوري كرسته كل الدساتير في معظم دول العالم، وهذا ما كرسه الدستور الجزائري المعدل والمتمم لسنة 2016، في المادة 32 منه،[3] ولقد حرصت الدولة على حماية المساواة بين المواطنين في ظل انتشار وباء العالمي، حيث اتخذت الدولة عدة إجراءات حمائية، أنه من الصعب تحقيق المساواة في الظروف العادية، وتصبح أصعب في الظروف الاستثنائية أو الوبائية، ومن أجل تحقيق أكبر قدر من المساواة في الوصول على التعليم في ظل الوسائط المعاصرة، حرصت وزارة التعليم العالي على استعمال الوسائط الرقمية المتاحة لأكبر عدد من الأفراد، كما أبرمت وزارة التعليم العالي اتفاقية مع تعاملي الهاتف النقال الثلاث (موبيلس، جيزي، أوريدو) ومتعامل الهاتف الثابت لتمكين الطلبة من الدخول إلى المنصات التعليمية بشكل مجاني، وهذا تحت إشراف وزارة البريد والموصلات السلكية واللاسلكية، وهذا عن طريق منصة روابط التعلم الإلكتروني،[4] وهي الخطوة التي لقيت ترحيبا من طرف الطلبة لكونها تحقق أكبر عدالة بين الطلبة في مختلف ربوع التراب الوطني، كما قام

[1] ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، ص176.

[2] أكرور ميريام، المرجع السابق، ، ص 231.

[3] المادة 32 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016، الجريدة الرسمية.

[4] رابط المنصة http://elearning-mesrs.cerist.dz/

الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية،[1] بإتاحة موارده المرقمة للتحميل، على الرابط في خطوة لتسهيل الحصول على المصادر والمرجع للباحثين ما يسمح لهم بإتمام أعمالهم وبحوثهم الجامعية.[2]

تتدرج مجمل الإجراءات والتدابير الوقائية التي اتخذتها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ضمن التدابير الوطنية للوقاية ومكافحة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).

ثالثا: اضطلاع المرفق العمومي للتعليم العالي بمهامه في ظل انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)

منذ بداية انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، انخرط المرفق العمومي للتعليم العالي في عملتي الوقاية والمكافحة، فتحولت المؤسسات الجامعية إلى التعليم عبر الخط أو التعليم عن بعد شأنها شأن الجامعات العالمية.

وبمجرد الإعلان عن ظهور أول حالة إصابة بفيروس كورونا (كوفيد-19) في الجزائر،[3] وجراء التفشي الواسع المحتمل للوباء العالمي اتخذت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مبادرة بيداغوجية من خلال اللجوء إلى إجراءات وقائية لضمان استمرارية التعليم، وهذا من خلال مراسلة وزير التعليم العالي إلى السادة رؤساء الندوات الجهوية للجامعات بالاتصال مع السيدات و السادة مدراء المؤسسات الجامعية رقم 288 المؤرخة في 29 فيفري 2020،[4] والتي يمكن اعتبارها لبنة الإجراءات التعليمية عبر الخط وهذا نظرا لـــ:

- ❖ دعوة مدراء الجامعات ورؤساء المجالس العلمية لتحسيس و تعبئة الأساتذة للانخراط في هذه العملية البيداغوجية؛
- ❖ دعوة الطلبة للتكيف مع هذه العملية البيداغوجية؛
- ❖ وضع على موقع المؤسسة (والأفضل على أرضية المؤسسة) أو على أي سند آخر يمكن تصفحه عن بعد محتوى لدروس ويغطي شهرا من التعليم على الأقل؛

---

[1] رابط المنصة http://www.iqraa.opu.dz/iqraa/

[2] أكرور ميريام، المرجع السابق، ص 231-232.

[3] في الجزائر أعلنت في 25 فبراير 2020 عن أول حالة ايجابية مصابة بفيروس كورونا (كوفيد-19)، لرعية ايطالي، ثم في يوم الاثنين 02 مارس أعلن عن حالتين لأم وابنتها في ولاية البليدة لمواطنين كانوا في احتكاك عائلي مع أهليهم القادمين من فرنسا.

[4] تعليمة الوزير التعليم العالي رقم 288، المؤرخة في 29 فيفري 2020، الموجهة إلى السادة رؤساء الندوات الجهوية للجامعات بالاتصال مع السيدات والسادة مدراء المؤسسات الجامعية.

- ❖ وضع على موقع المؤسسة (والأفضل على أرضية المؤسسة) أو على أي سند آخر يمكن تصفحه عن بعد محتوى يعادل شهرا واحدا من الأعمال الموجهة المرفقة بتصحيحات وجيزة؛
- ❖ وضع على موقع المؤسسة (و الأفضل على أرضية المؤسسة) أو على أي سند آخر يمكن تصفحه عن بعد الأعمال التطبيقية التي تتماشى مع هذا النمط من التعليم؛
- ❖ الأخذ بعين الاعتبار كل التدابير التقنية الضرورية بغية إبقاء الاتصال والعلاقة بين الأستاذ والطالب؛
- ❖ يجب أن تكون العدة جاهزة ابتداء من تاريخ 15 مارس 2020؛
- ❖ يجب أن تكون هذه الدروس والوسائط متاحة لكل طلبة الوطن مما يمهد الطريق لإحداث اللجان البيداغوجية الوطنية؛

وفي رسالة وجهها وزير التعليم العالي والبحث العلمي إلى الأسرة الجامعية،[1] إن الهدف المرجو من التعليم عبر الخط، هو ضمان السير الحسن للتعليم، اختتام السنة الجامعية 2019-2020 في ظروف حسنة وانطلاق السنة الجامعية المقبلة 2020-2021 في ظروف جيدة وهدوء تام.

المطلب الثاني: الوسائل المادية

إلى جانب الوسائل القانونية التي مارست بها سلطات الضبط الإداري مهامها لأجل الحفاظ على الصحة العامة ومكافحة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) وتنظيم ممارسة الحريات الفردية والجماعية المتمثلة في المراسيم التنفيذية و القرارات الإدارية العامة، استعملت أيضا وسائل أخرى يمكن وصفها بالوسائل المادية التي تدخلت بموجبها من أجل الحد من انتشار

[1] رسالة وزير التعليم العالي والبحث العلمي إلى الأسرة الجامعية، قال:" ... هذا السياق الخاص، يملي علي، بداية، لكم أتنم زملائي الأعزاء الأساتذة الباحثين، والباحثين الدائمين والاستشفائيين الجامعيين، وأنتم زملائي العمال في مختلف مستويات الصرح المؤسساتي للقطاع، وكذا أنتم أعزائي الطلبة حيثما كنتم، من أجل دعوتكم للمشاركة الكثيفة ببذل أحسن ما لديكم قصد ضمان استمرار السنة الجامعية الحالية في أحسن الظروف.

إن الغاية الأولى والأساسية تكمن في مواصلة توفير الدروس للطلبة عن طريق الانترنت، قصد تمكينهم من اكتساب المستوى المعرفي والكفاءات التي تسمح لهم بإحراز السنة الجامعية بعد النجاح في الامتحانات. وبهذا الصدد، أدعوكم للانضمام إلى عملية وضع الدعامات البيداغوجية على الخط (الانترنت).

في هذا الإطار، وبصفتكم المسؤولون عن الفعل البيداغوجي، فإنكم لوحدكم المؤهلين لصياغة مضامين الدروس لوضعها على الخط لفائدة الطلبة، ولتقييم مستوى اكتسابها من طرفهم. إن تضافر جهودنا جميعا هو السبيل الأمثل لإنجاح هذه السنة الجامعية".

الوباء، وتجسدت في صور، الصورة الأولى التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري (الفرع الأول)، والصورة الثانية متمثلة في التحول من منح السلطات التقديرية إلى السلطات المقيدة (الفرع الثاني)، والصورة الثالثة في اللجوء إلى القوة العمومية (الفرع الثالث)، والصورة الرابعة في التأكيد على الإلزام من خلال العقوبات الإدارية والجزائية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري

يعد التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري من أخطر امتيازات الإدارة وأنجعها أثرا لمنع الإخلال بالنظام العام، ويتمثل في حق سلطة الضبط الإداري في أن تنفذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما إذا لم ينفذها المخاطب بأحكامها بشكل اختياري،[1] وتستند السلطة الإدارية في استعمالها لحق التنفيذ المباشر لقراراتها على قرينة الصحة المفترضة التي تتمتع القرارات الإدارية بها، والتي بموجبها تفترض سلامة القرار وصحته ومطابقته للقانون، ومن ثمة يكون قابلا للتنفيذ الفوري وعلى من يدعي عكس قرينة الصحة أن يثبت خروج هذا القرار عن إطار المشروعية.[2]

وإن كان الأصل في تطبيق تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) الواردة بالمرسوم التنفيذي 20-69 والمرسوم التنفيذي 20-70 أن تكون بشكل طوعي من طرف المواطنين، في العديد من الحالات عمدت الإدارة عن طريق قوات الأمن إلى تنفيذها جبرا بعد وجود مقاومة أو امتناع من طرف بعض الأفراد المعنيين بتنفيذ هذه التدابير الوقائية، وهذا بعد الحملات التحسيسة والنداءات التي قامت بها خاصة ما تعلق منها بالالتزام بالحجر المنزلي و الحجر الصحي، وغلق الأنشطة التجارية غير المعنية بالفتح خلال فترة الحجر.[3]

أما ما تعلق بمشروعية التنفيذ الجبري للتدابير التي نصت عليها قرارات الضبط الإداري، فنجد أن الفقه قد وضع ثلاث حالات تلتجئ فيها الإدارة إلى تطبيق قراراتها الضبطية جبرا، وهذه الحالات متوفرة بشكل كلي بالنسبة للوضع التي نفذت فيه جبرا تدابير الوقاية من الوباء، وتتمثل هذه الحالات وتجسيدها في حالة الضرورة (أولا)، ثم حالة وجود نص قانوني صريح

[1] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004 ، ص 518.
[2] حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017-2018، ص167
[3] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص42.

يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر (ثانيا)، وأخيرا حالة وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي (ثالثا).[1]

أولا: حالة الضرورة

يقصد بها وجود خطر حال ومحدق يهدد النظام العام أو أحد عناصره ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية، وهي الحالة التي تخول لهيئات الضبط استخدام حق التنفيذ المباشر أو الجبري وتبيح لها التدخل لاتخاذ كل إجراء ترى أنه ضروري لدفع الخطر،[2] ويتمثل الخطر المحدق والحال في انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) الذي يهدد الصحة العامة ويشكل خطر على المواطنين بحكم أنه فيروس يمكن أن يؤدي للوفاة وسريع الانتشار ولا يوجد له لقاح محدد، مما يعني أنه لا يوجد بديل عن تدابير الوقاية التي تبقى الحل الوحيد من أجل الحفاظ على الصحة العامة من خلال مكافحة انتشار الفيروس والحد منه.[3]

ثانيا: حالة وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر

أي توفر نص قانوني أو تنظيمي يسمح للشرطة الإدارية باستخدام القوة المادية، ونجد في هذا الإطار أكثر من نص ملزم لأعوان الأمن بتنفيذ التدابير الوقائية جبرا، ففيما تعلق بتدابير التباعد الأمني نجد أن الفقرة الأخيرة من المادة 13 من المرسوم التنفيذي 20-70 سالف الذكر نصت على أنه: "كما يلزم جميع الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على فرض التقيد الصارم بإجراءات التباعد".[4]

وفيما يخص تدابير الوقاية المتعلقة بغلق المحلات الغير معنية بالفتح نصت الفقرة الأولى من المادة 17 من نفس المرسوم على أنه: "دون المساس بالمتابعات الجزائية التي ينص عليها القانون، يتعرض كل مخالف لأحكام هذا المرسوم إلى العقوبات الإدارية للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط "، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة.[5]

[1] منصر نصر الدين، المرجع السابق، ص42.
[2] حططاش عمر، المرجع السابق، 170.
[3] نفس المرجع، ص 42-43.
[4] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.
[5] الفقرة 1 و 2 من المادة 17 من الرسوم التنفيذي رقم 20-70، نفس المرسوم.

وعلى كل شخص ينتهك تدابير الحجر وقواعد التباعد والوقاية والأحكام الواردة بالمرسوم، يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-69[1] على أن الوالي المختص إقليما يمكنه أن يتخذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته ويمكنه بهذه الصفة أن يخسر المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني، كما نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة بتاريخ 07 أفريل 2020[2] على أنه: "في حالة رفض التجار المعنيون فتح محلاتهم، وإذا كان هذا الغلق يؤدي إلى عدم التموين في الأحياء والقرى والتجمعات السكانية، فإن الولاة مكلفون بالقيام بتسخير هؤلاء التجار، بعد إجراء تقييم على مستوى اللجنة الولائية".

ثالثا: حالة وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي

ومضمون هذه الحالة أنه يجوز للسلطة الضبطية اللجوء إلى التنفيذ الجبري إذا لم ينص القانون أو التنظيم على إمكانية قانونية أو جزاء يسلط على من يخالف أحكامه، وهذه الحالة غير موجودة في ظل وجود نصوص قانونية صريحة تتضمن السماح للإدارة بالتنفيذ المباشر لتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ناهيك عن وجود نص في قانون العقوبات يشمل كل الحالات التي يحصل فيها هذا الاحتمال، ويتمثل هذا النص في المادة 459 من قانون العقوبات التي نصت على أنه: " يعاقب بغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة".[3]

[1] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

[2] تعليمة الوزير الأول، المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين، المؤرخة في 07 أفريل 2020، الجريدة الرسمية.

[3] قانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 أفريل 2020، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد25.

الفرع الثاني: التحول من منح السلطات التقديرية إلى السلطات المقيدة

تناول المرسوم التنفيذي 20-69 سالف الذكر السلطات الإدارية المعنية باتخاذ التدابير الوقائية ولاسيما الوالي، إلا أنه منح هذه الجهات سلطة تقديرية من حيث اختيار التدابير المناسبة والمدن التي تراها مناسبة لتطبيق التدابير وأيضا الوقت الذي تراه مناسبا لاتخاذ التدابير، إذ قد تتعسف السلطات الإدارية عند ممارسة هذه الصلاحية، خلافا للمرسوم التنفيذي 20-70 المتعلق بالتدابير التكميلية، الذي منح السلطات الإدارية المكلفة باتخاذ التدابير الوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، سلطة مقيدة مقارنة مع تلك الممنوحة في المرسوم السابق.[1]

الفرع الثالث: اللجوء إلى القوة العمومية

تعتبر القوة العمومية من أهم الامتيازات التي تتوفر عليها الإدارة، وتحتكرها دون الأفراد،[2] حيث تلجأ إليها كلما رفض المواطنين الامتثال للتدابير الوقائية وخصوصا التباعد الأمني الملزم، فإذا حدث الخرق لهذا الإجراء داخل الإدارات والمؤسسات العمومية المستقبلة للجمهور، فإن بإمكان هذه الأخيرة الاستعانة بالقوة العمومية لفرض احترام هذا الإجراء الملزم، ويتم تنفيذ قرارات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من الوباء من طرف المصالح الدرك الوطني والأمن الوطني، باعتبارها الجهات المكلفة بذلك.[3]

كما أن السهر على احترام القواعد الحجر المنزلي الكلي والجزئي هي مهمة القوة العمومية الممثلة في الدرك الوطني والأمن الوطني، ويمكن استخدام القوة العمومية ضد كل من يرفض الامتثال للتدابير الخاصة بالغلق والمنع الأنشطة والنشاطات الفضاءات وغيرها.[4]

فمثلا الحالات التي استخدمت فيها القوة العمومية هي السحب الفوري والنهائي للسندات الإدارية، وهو ما يعني أن التاجر الذي يخالف الإجراءات الوقائية بفتحه محل بالرغم أن النصوص القانونية أمرت بغلق، فهنا يعاقب بسحب السجل التجاري فورا ونهائيا، أو السائق الذي لم يحترم فترات الحجر فتسحب منه رخصة السياقة.

---

[1] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 24.

[2] محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015، ص 181.

[3] نفس المرجع، ص 24.

[4] نفس المرجع ، ص 24.

الفرع الرابع: التأكيد على الإلزام من خلال العقوبات الإدارية والجزائية

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20-70 في المادة 17[1] منه التأكيد على إلزامية احترام الجميع للتدابير الوقائية والتكميلية، إذ كل من يخالف أحكام المرسوم يتعرض للعقوبات الإدارية المتمثلة في السحب الفوري والنهائي للتراخيص والاعتماد وغيرها من السندات القانونية المتعلقة بممارسته للنشاط، مع إمكانية متابعته جزائيا، أما بخصوص الأفراد فيسري عليهم الجزاء الجنائي من خلال توقيع العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات على كل شخص يرفض الامتثال للتدابير التي هو مطالب باحترامها ولاسيما التباعد الأمني وتدابير الحجر المنزلي أو كل جراء منصوص عليه في المرسوم.[2]

بالرجوع إلى قانون العقوبات نجد أنه تضمن في المادة 459 حسب تعديل 2020 النص على العقوبات التي تطبق في مثل هذه الحالة، المتعلقة بمخالفات المراسيم والقرارات المتخذة من قبل السلطات الإدارية.[3]

وبالرجوع أحكام المادة 465 من قانون العقوبات المعدل بموجب القانون رقم 20- 06 السالف الذكر تم الرفع من حد الغرامة المقررة في المادة 459 من قانون العقوبات إلى 30.000 دج بعدما كانت 12.000 دج مع الإبقاء على عقوبة الحبس الذي غالبا ما يصل إلى عقوبة خمسة (05) أيام.[4]

وعليه يمكن للقاضي النطق بعقوبة الغرامة فقط ويمكن أن تضاف لها عقوبة الحبس لمدة ثلاثة (03) أيام على الأكثر،[5] كما يمكن تطبيق المواد من 183 إلى 187 مكرر من قانون العقوبات والمتعلقة بجريمة العصيان، وذلك إذا توفرت أركان الجريمة، والعقوبة تختلف حسب ملابسات الجرم.[6]

[1] المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على أنه: "دون المساس بالمتابعات الجزائية التي ينص عليها القانون، يتعرض كل مخالف لأحكام هذا المرسوم إلى العقوبات الإدارية للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط".

[2] نفس المرجع، ص24.

[3] المادة 459 من القانون رقم 20-06 المتعلق بقانون العقوبات، السالف الذكر.

[4] المادة 465 من القانون رقم 20-06 المتعلق بقانون العقوبات، نفس القانون.

[5] المادة 459 من القانون القانون رقم 20-06 المتعلق بقانون العقوبات، نفس القانون.

[6] المواد من 183 إلى 187 من القانون رقم 20-06 المتعلق بقانون العقوبات، نفس القانون.

المبحث الثاني: تنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات

تستدعي مكافحة انتشار الأوبئة ولاسيما وباء كورونا (كوفيد-19) اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، وتأخذ شكل لوائح تنظيمية مخصصة الهدف،[1] من خلال السعي لتحقيق المحافظة على الصحة العمومية، وتمتاز بهذه التدابير بالعمومية والتجريد في الحياة الاجتماعية،[2] غير أنها تفرض العديد من القيود على الحقوق والحريات المكفولة دستوريا بغرض الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).[3]

كما تتنوع التدابير التي اتخذتها الجزائر للحد من انتشار الوباء بين تقييد الحريات وتنظيم المرافق العامة المعنية بتقديم الخدمات العامة بشكل يتناسب مع الوضع،[4] كما نصت المراسيم التنفيذية التي أصدرها الوزير الأول والمبينة للتدابير الوقائية الموجهة للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، على الهدف منها والمتمثل في الحد من انتشار الوباء، وتهدف أيضا إلى تنيظم المرافق العمومية والخاصة المكلفة بتقديم الخدمات العامة، وهذه التدابير المنظمة للمؤسسات والمرافق العمومية،[5] وستبين من خلال هذا المبحث تنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات، وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين، ففي المطلب الأول العطل الاستثنائية وتنظيم نقل الأشخاص وتشجيع العمل عن بعد، أما المطلب الثاني نظام التراخيص وقرارات التسخير والتباعد الأمني.

المطلب الأول: التدابير الضبطية الاحتياطية

نظرا لخطورة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، فإن الأمر يتطلب اتخاذ تدابير ضبطية احتياطية[6] تتمثل أساسا العطل الاستثنائية وتنظيم نقل الأشخاص وتشجيع العمل عن بعد، ومن هذا المنطلق الذي سوف نتطرق إليه حيث سوف نتناول العطل الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم إلى تنظيم نقل الأشخاص (الفرع الثاني)، ثم إلى تشجيع العمل عن بعد (الفرع الثالث).

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281.

[2] مليكة صروخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار النجاح الجديدة، المغرب، 2012، ص 112.

[3] عبد المغيث الحاكمي، المقاربة القانونية لإعلان حالة الطوارئ الصحية، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا، (كوفيد-19)، العدد 17، أبريل 2020 ، ص 134.

[4] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 13.

[5] نفس المرجع ، ص 17.

[6] شيخ عبد الصديق، دور الضبط الإداري في وقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدية (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد-19، المجلد 34، ص 53.

الفرع الأول: العطل الاستثنائية

تضمنت تدابير الوقاية من انتشار الوباء منح عطلة استثنائية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوم لأكثر من 50% من مستخدمي كل مؤسسة أو إدارة عمومية، وتضمنت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 20-70[1] تمديد هذا الإجراء إلى القطاع الاقتصادي العمومي والخاص، مع الإقرار بمسؤولية الدولة عن التعويض عن الأضرار المحتملة الناجمة عن التدابير الوقائية، وهي مسؤولية إدارية على أساس المخاطر، إذ تعوض الدولة على الأضرار الناجمة عن تطبيق القوانين والتنظيمات، إذ لا وجود للخطأ في هذه المسؤولية،[2] وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي.[3]

غير أنه يستثنى من هذه العطلة مستخدمي القطاعات الواردة على سبيل الحصر في المادة 07 من المرسوم 20-69،[4] والبالغ عددها 11 قطاع، إلا أن المادة 07 أدخلت استثناء على الاستثناء، إذ سمحت للسلطات المختصة التي يتبعها مستخدمي هذه القطاعات من الترخيص بوضع مستخدميها في عطلة استثنائية، مع إمكانية استثناء من العطلة المستخدمين اللازمين لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية، وتمنح التراخيص بالعطل الاستثنائية في هذه القطاعات

[1] المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 والتي تنص على أنه: " تمتد التدابير المنصوص عليها في المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في رجب عام 1441 الموافق 21 مارس سنة 2020 والمذكور أعلاه، المتعلقة بوضع 50% على الأقل من مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية، إلى القطاع الاقتصادي والخاص"، الجريدة الرسمية، العدد 16، ص 11.

[2] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 17.

[3] Martine Lombard, Droit administratif, 4 édition, Dalloz, Paris, p 508.

[4] المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم20-69، التي تنص على أنه: " يستثنى من الإجراء المنصوص عليه في المادة 6 أعلاه، المستخدمون الأتي ذكرهم:

- مستخدمو الصحة مهما كانت الجهة المستخدمة.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للأمن الوطني.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للحماية المدنية.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للجمارك.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة لإدارة السجون.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية.
- مستخدمو مراقبة الجودة وقمع الغش.
- المستخدمون التابعون للسلطة البيطرية.
- المستخدمون التابعون لسلطة الصحة النباتية.
- المستخدمون المكلفون بمهام النظافة والتطهير.
- المستخدمون المكلفون بمهام المراقبة و الحراسة.

غير أنه، يمكن السلطات المختصة التي يتبع لها المستخدمون من هذا الإجراء، أن ترخص بوضع مستخدميها في عطلة استثنائية.

كما يمكن أن يستثنى من الإجراء المنصوص عليه أعلاه، بموجب قرار السلطة المختصة، المستخدمون اللازمون لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية".

بقرار من السلطة المختصة ويستثنى المستخدمين الضروريين لتقديم الخدمة العمومية الحيوية أيضا بموجب قرار من السلطة المختصة.

غير أنه يتم منح الأولوية في العطل الاستثنائية وفي المعطيات التالية:

- تمنح الأولوية للنساء الحوامل ثم النساء المتكفلات بتربية الأطفال.
- تمنح الأولوية في العطل الاستثنائية للأشخاص أصحاب الأمراض المزمنة ثم الأفراد الذين يعانون من هشاشة صحية.[1]

الفرع الثاني: تنظيم نقل المستخدمين

يترتب على توقيف وسائل النقل الجماعية حدوث خلل في تنقل الموظفين والعمال غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية إلى أماكن عملهم، ما استدعى وضع استثناء عن توقيف نشاط النقل، ويعد الاستثناء مقرر لصالح المستخدمين حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على: " يستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين".[2]

ومن أجل ضبط الاستثناء بشكل صحيح منحت المادة 04 من المرسوم المذكور أعلاه لوزير النقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه، صلاحية تنظيم نقل المستخدمين غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية والعاملين في الإدارات والمؤسسات العمومية، والمعنيين بضمان استمرارية الخدمة العمومية، بما فيهم مستخدمي القطاعات المستثناة بموجب المادة 07 من نفس المرسوم، بالإضافة إلى مستخدمي الهيئات الاقتصادية والمصالح المالية غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية.[3]

ويتعين تنظيم النقل الخاص بالمستخدمين بالطريقة التي تتماشى والتدابير الصحية المقررة من قبل مصالح الصحة العمومية، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20 -69 إلزامية التقييد الصارم أثناء نقل المستخدمين بمقتضيات الوقاية من انتشار في فيروس كورونا (كوفيد-19)، والتي اتخذتها المصالح المختصة للصحة العمومية، غير أنه لا

---

[1] المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

[2] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، نفس المرسوم.

[3] الفقرة 1 من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 التي تنص على أنه: " دون المساس بأحكام المادة 3 أعلاه، يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه، تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية في:

- المصالح المستثناة من أحكام هذا المرسوم، المحددة في المادة 7 أدناه.
- المؤسسات و الإدارات العمومية.
- الهيئات الاقتصادية و المصالح المالية".

يمكن ضمان عدم وجود احتكاك جسدي وانتشار العدوى خصوصا إذا تم نقل مثلا عشرة مستخدمين على الأقل في حافلة واحدة، وقد يكون العدد أكثر بكثير.[1]

الفرع الثالث: تشجيع العمل عن بعد

يقصد بالعمل عن بعد: " العمل الذي يمكن أن يؤدي في مكان ما بعيدا عن المكتب سواء كانت طبيعة العمل دوام كامل أو جزئي أو في أيام معينة وأحيانا بالقطعة، والاتصال يكون الكترونيا، بدلا من الانتقال إليه".[2]

ونصت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء قد يساهم في الحد من انتشار الوباء من جهة و تقديم الخدمات من جهة ثانية و يتمثل في آلية العمل عن بعد، وذلك بخصوص القطاعات التي يسمح فيها القانون أو التنظيم بمثل هذا الإجراء، والتي يمكن تكييفها مع هذا الإجراء.[3]

ولعل القطاعات المعنية بالعمل عن بعد هي قطاعات التربية و التعليم العالي من خلال تقديم دروس على الخط أي التعليم عن بعد حيث يقصد به: "نظام تعليمي يقوم على فكرة إيصال المادة التعليمية إلى المتعلم عبر وسائط أو أساليب الاتصالات التقنية المختلفة"،[4] إذ بالفعل شرعت الوزارة والجامعات في تطبيق هذا الإجراء قبل أن تنتهي العطلة الربيعية وهي عطلة رسمية وذلك تحسبا لتمديد العطلة، والتي مددت بالفعل، كما قدمت دروس على القناة التلفزيونية الوطنية لفائدة تلاميذ الأقسام النهائية لجميع الأطوار.[5]

---

[1] الفقرة الأخير من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 التي تنص على أنه: "ومهما يكن، يجب أن يتم تنظيم النقل في ظل التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية".

[2] نبيلة بن يوسف، الثورة الإدارية الحديثة: العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد32، عدد خاص بفيروس كورونا(كوفيد-19)، أفريل202 0، ص 80.

[3] المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 والتي تنص على أنه: "يمكن أن تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية كل إجراء يشجع العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها".

[4] فضيلة لكزولي، التدريس عن بعد ورهانات الإصلاح في ظل جائحة كوفيد-19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17 أفريل2020، ص 62.

[5] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 18.

المطلب الثاني: التدابير الضبطية الاستثنائية

تلجأ الدول في إطار القاعدة الشرعية المتضمنة الضرورات تبيح المحظورات إلى وضع تدابير ضبطية استثنائية تهدف من خلالها إلى حماية النظام العام في أي مدلول من مدلولاته، إذ تتضمن التدابير التي أعلن عنها الوزير الأول في الجزائر من خلال إصدار العديد من المراسيم التنفيذية المتلاحقة التي والتي تضمنت تقييدا لبعض الحريات الأساسية والفردية،[1] وذلك من أجل حماية الصحة العامة باعتبارها مهددة بفعل انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) العالمي، لذا تطلب الأمر إلى اتخاذ جملة من التدابير الضبطية من أجل تفادي انتشار الوباء والتي تتمثل في نظام التراخيص (الفرع الأول)، ثم قرارات التسخير (الفرع الثاني)، والتباعد الأمني (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظام التراخيص

يعتبر الترخيص الإداري من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه، ويتفق الفقه على أنه لا يجوز اشتراط الترخيص فيما يتعلق بممارسة الحريات التي يكفلها الدستور والقانون، أما في الأحوال التي ينص عليها القانون على ضرورة الحصول على الترخيص فينبغي على هيئات الضبط الإداري ألا تنظم شروط الترخيص بصورة توكل فيها هذا الترخيص لسلطتها التقديرية، لذلك غالبا ما تتقيد الإدارة بشرط الترخيص، وبذاك تلزم نفسها عند استفاء الشروط بمنح الترخيص.[2]

كما تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار الوباء، إذ يعد إجراء ضروري لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التي تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الاستثنائي الذي تعيشه البلاد على غرار معظم بلدان العالم، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من وباء فيروس كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على الحقوق وحريات المواطنين، ومن أهم الحالات التي تحتاج إلى التراخيص، نذكر:

[1] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 18.

[2] عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص 44.

- ترخيص السلطات المختصة التي يتبع لها مستخدمي القطاعات المستثناة من العطلة الاستثنائية لمستخدميها بموجب قرار بالعطلة الاستثنائية طبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69.[1]
- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض التموين أو العلاج الملح أو ممارسة مهنة مرخص بها طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-70.[2]
- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض ممارسة نشاط من الأنشطة المستثناة من العلق الإداري طبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.[3]
- الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطاتهم بالمناوبة على الأحياء السكنية شرط التقيد بالتدابير التباعد الأمني طبق للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.[4]

الفرع الثاني: قرارات التسخير

يساهم التسخير في إنجاح التدابير الوقائية التي يستهدفها الضبط الإداري للحد من انتشار الوباء بصفة فعالة، ولقد منح المشرع للوالي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري، ورد النص عليها أساسا في قانون الولاية، إذ يتعين عليه اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة للحفاظ على صحة المواطنين على مستوى الولاية أيا كان مصدر الخطر أو المرض، وله أن يبادر بكل الإجراءات التي تهدف إلى حماية الصحة العامة، وهو ما أكدت عليه كذلك المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، إذ يمكن للوالي المختص إقليميا أن يتخذ كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وبإمكانه في هذا الإطار أن يسخر ما يلي:

- مستخدمي أسلاك الصحة و المخبرين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية و الخاصة.
- المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته.
- كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية.

[1] أنظر للمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.
[2] أنظر للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.
[3] أنظر للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، نفس المرسوم.
[4] أنظر للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، نفس المرسوم..

- كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة.
- كل وسائل نقل الأفراد الضرورية، عامة أو خاصة، مهما كانت طبيعتها.
- أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض، سواء كانت عامة أو خاصة.
- يمكن للوالي المختص إقليميا تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.[1]

نستنتج من خلال المادة المذكورة أعلاه أن قرارات الوالي بالتسخير تشمل ما يلي:

- الأشخاص للضرورة إذا كان الشخص المسخر يندرج ضمن الحالات المذكورة في المادة.
- يمكنه تسخير الممتلكات وخصوصا لإيواء و نقل الأفراد المعنيين بالحجر الصحي أو للنقل الصحي كإسعاف المرضى أو تسخير أي مرفق عام أو خاص لتقديم الخدمات للمواطنين.
- يشمل التسخير القطاع العام و أيضا القطاع الخاص، إذ يتعين أن يساهم القطاعين في إنجاح التدابير الوقائية للحد من انتشار الوباء، إذ لا يقتصر العبء على القطاع العام فقط.[2]

وتدعيما لهذه الإجراءات الخاصة بالتسخير، نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 سالف الذكر، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، بأنه يجب على السلطات المعنية سواء على المستوى المركزي أو المحلي أن تقوم بإحصاء جميع الموارد البشرية و المادية العمومية والخاصة والتي يتعين عليها أن تكون على أهبة الاستعداد فصد تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، وتلزم مؤسسات الصحة العمومية بفتح قوائم لفائدة المتطوعين الذين يرغبون بتسجيل أنفسهم للالتحاق بها، بما فيهم الأطباء الخواص وكل مستخدم طبي وشبه الطبي، من أجل مواجهة تطور وباء فيروس كورونا،[3] وهو ما يؤكد حرص الدولة التام لتجنيد أقصى ما يمكن من إمكانات لمواجهة انتشار هذا الوباء ومكافحته.

[1] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.
[2] غربي أحسن، المرجع السابق، ص 19.
[3] المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

ويتبين من خلال ما تقدم، أهمية الدور الذي يقوم به إجراء التسخير في تقديم الدعم اللازم للجهود المبذولة للوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، ومن خلال تجنيده الموارد البشرية اللازمة وتوفيره للمرافق الضرورية لذلك.[1]

الفرع الثالث: التباعد الأمني

كرس هذا الإجراء لحماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية حيث نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69[2] على الهدف من المرسوم وهو تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وإن كان الأصح هو التباعد الجسدي وليس الاجتماعي لأن التواصل داخل المجتمع لا ينقطع، كما حددت المادة 01 من المرسوم التنفيذي 20-70 الهدف من التدابير التكميلية الوقائية والتي من بينها وضع القواعد التباعد، هذه القواعد حددتها الماد 13 التي نصت على ضرورة احترام مسافة متر واحد (01) على الأقل بين شخصين اثنين (02)، وشددت على إلزامية هذا الإجراء الوقائي.[3]

ويطبق هذا الإجراء الوقائي الملزم بخصوص:

- الأنشطة التجارية المستثناة من الغلق الإداري.
- الباعة المتجولين المناوبين على الأحياء.
- المؤسسات و قطاعات النشاط التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية المتعلقة بالنظافة، التزود بالمياه، الكهرباء، والغاز، البريد، البنوك...، وغيرها من المؤسسات والقطاعات المذكورة في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.[4]
- كل إدارة أو مؤسسة عمومية أو خاصة تستقبل جمهور.

ويتم فرض هذا الإجراء إذا اقتضت الضرورة عن طريق القوة العمومية، إذ سمحت المادة 13 للإدارات والمؤسسات المستقبلة للجمهور اتخاذ التدابير التي تضمن التباعد الأمني بين الأشخاص وفرض احترامه على المواطنين ولو عن طريق الاستعانة بالقوة العمومية، كما يلزم

[1] شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 56.

[2] المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 والتي نصت على أنه : "يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) و مكافحته.
ترمي هذه التدابير إلى الحد بصفة استثنائية، من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وأماكن العمل".

[3] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

[4] المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، نفس المرسوم.

الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على تطبيق هذا الإجراء بنوع من الصرامة في تطبيقه، ولعل الآلية الحادة التي تفرض هذا الإجراء هو العقوبات الجزائية، إذ نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 على تعرض كل شخص ينتهك قواعد التباعد الأمني للعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، والمقصود هنا العقوبات المقررة على مخالفة النصوص التنظيمية.[1]

[1] المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

خاتمة

خـاتمـة

من خلال هذه الدراسة فقد حاولنا إبراز مدى مساهمة هيئات الضبط الإداري على المستويين المركزي والمحلي في الحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد-19) وذلك إجابة على الإشكالية المتعلقة بموضوع الرسالة، وتوصلنا إلى أن التدابير الوقائية المتخذة في مواجهة الوضعية الوبائية تندرج ضمن مسعى تجاوز المرحلة الصعبة التي مرت بها البلاد نتيجة تفشي الجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) في جميع ولايات الوطن، والتي أفرزت العديد من النقائص التي يعاين منها قطاع الصحة بشكل يؤثر سلبا على حق المواطن في الصحة المكرس دستوريا، مما يتطلب تعزيز الإجراءات الوقائية من الأمراض المعدية والأوبئة ووتحسين جودة الخدمات الصحية.

ويعد الضبط الإداري من أهم النشاطات الإدارية التي تساهم في استقرار المجتمع، وبالرغم من القيود التي ترد على الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، فلا بد من الإقرار بأن سلطات الضبط الإداري تقوم بدور هام وفعال للحفاظ على النظام العام في الدولة، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، على غرار الظروف الصعبة وغير المسبوقة التي يعيشها العالم من جراء تفشي وباء فيروس كورونا.

كما يتعين على السلطات والهيئات الإدارية أثناء ممارستها لمهامها المتعلقة بالضبط الإداري الالتزام الصارم بالمبادئ العامة للقانون، وعدم تجاوز الحدود والقيود التي تضعها هذه المبادئ، لأن الغاية من النشاط الإداري ليس التضييق على حريات الأشخاص، وإنما الوقاية والحد من انتشار هذا الوباء، خاصة وأن إجراءات الضبط الإداري عندما توفر الوقاية المبكرة والاحتواء السريع والشامل، يمكن أن تبطئ من الانتشار السريع للفيروس كورونا (كوفيد-19)، وهو ما يسمح للمؤسسات الصحية من تقديم أفضل عناية ممكنة للمرضى والمصابين.

وفي ختام هذه الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتي هي كالأتي:

- تتمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة لمواجهة خطر انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) والعمل على الحد من انتشاره ومكافحته.
- يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لمدى تطور الوضعية الوبائية فرض حالة الطوارئ أو الحصار أو حتى الحالة الاستثنائية، إذا ما قدر لزومها لمواجهة التهديد الصحي الاستثنائي الذي يمثله وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).
- يمكن للوزير الأول اتخاذ جميع التدابير الضبطية والضرورية لمواجهة هذه الجائحة الاستثنائية بموجب السلطة التنظيمية العامة التي تخولها له أحكام دستورية.
- يتمتع بعض الوزراء بصلاحية اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، مثلا كوزير الداخلية، ووزير الصحة، ووزير التجارة، ووزير النقل...
- وفقا لقانون الولاية يتمتع الوالي بسلطة اتخاذ تدابير ضبطية للحفاظ على النظام العام في النطاق الإقليمي لولايته بصفته ممثلا للدولة.
- أنشأ المرسوم 20-70 السالف ذكره لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط للوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية على مستوى البلدية له سلطة اتخاذ تدابير ضبطية للحد من انتشار الأوبئة والأمراض المتنقلة والوقاية منها داخل إقليم بلديته.
- تقرر المصالح المختصة بالصحة العمومية إجراءات الوقاية الصحية التي تراها ضرورية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).
- توسع اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال الضبط الإداري بسبب أزمة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19).
- أن الضبط الإداري عملية وقائية وآلية في يد السلطة التنفيذية تعمل من خلاله سلطات الضبط الإداري على تلافي الإخلال بالنظام العام بصوره الثلاثة المتمثلة في الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

- مع انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) كان لسلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في التدخل لمواجهة هذا الوباء بتدابير نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20-69 وتدابير تكميلية أخرى فعالة جاءت في المرسوم التنفيذي رقم 20-70 وهي تدابير للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) تمثلت في التباعد الاجتماعي والحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل، وفي الحجر المنزلي الكلي والجزئي، وتقييد الحركة، وتأطير الأنشطة التجارية.

وبعد استعراض النتائج المتوصل إليها، نقدم بعض الاقتراحات التي نرى أنها ضرورية بهدف تعزيز صلاحيات هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام الصحي ولاسيما في الأزمات غير المتوقعة، وهي كالأتي:

- يعد المواطن العنصر الفعال في الحد من انتشار الوباء أو الزيادة في انتشاره، لذا يتعين بعد إجراءات التوعية التي أخذت وقتها الكافي، التدخل عن طريق القوة العمومية لفرض احترام المواطن لجميع التدابير الأمنية والصحية المعمول بها، لمواجهة خطر انتشار وباء كورونا (كوفيد-19)، إذ تقتضي الضرورة التعامل بحزم مع الخروقات المتكررة يوميا لأحكام المرسوم التنفيذي 20-70، ذلك بالتفعيل والتطبيق الصارم للعقوبات المنصوص عليها قانونا، لأن المسألة متعلقة بالصحة العامة وبالتالي بأرواح الملايين مع الناس.
- ضرورة العمل على زيادة توعية المواطنين بخطورة وباء كورونا (كوفيد-19) ومخاطره على الصحة العامة.
- العمل على إعلام الموطنين بهدف كل إجراء وقائي وإلزامية تطبيقه للحد من انتشار الوباء.
- يتعين على سلطات الضبط الإداري المختصة (رئيس الجمهورية) إضافة تدابير تكميلية أخرى من خلال إعلان حالة الطوارئ بغرض حماية النظام العام في مدلوله المتعلق بالصحة، وحتى تفاديا لأي انزلاق أو احتلال في الأمن في حالة تفاقم الوضع، فالإعلان المبكر لحالة الطوارئ يساعد السلطات المعنية على التحكم في الوضع قبل انفلاته.

- يتعين على السلطات العمومية المحلية خصوصا تحمل مسؤوليتها كاملة في تنظيم المرافق العامة التي تقدم الخدمات العمومية، وإن استدعت الضرورة تحل محل الخواص في تقديم جميع الخدمات الأساسية إلى غاية زوال الوباء فمثلا عملية توزيع مادة السميد أصبحت تشكل خطرا على الصحة العامة من خلال مظاهر الفوضى في التنظيم، وبهذا الشكل لم يتم احترام التباعد الأمني الملزم المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 20-70، وهنا نقترح تنظيم عمليات تزويد المواطنين بالمواد الغذائية الأساسية بطرق متطورة من خلال إدخال التكنولوجيا الحديثة في العملية، إذ يتم تسجيل المواطنين بالشكل الالكتروني وإعطاء كل مواطن رقم خاص به وتوقيت محدد يذهب من خلاله إلى استلام المواد وتسديد المقابل، وإن أمكن الأمر توصيل المواد الغذائية للمنزل حسي الإمكانيات والوسائل البشرية والمادية المتوفرة بالبلدية واللجوء للتسخير إن اقتضى الأمر.
- العمل أكثر على تجسيد إجراءات الوقاية، وفرض عقوبات إدارية مضاعفة ضد الأشخاص الذين خالفوا هذه الإجراءات لأكثر من مرة.
- ضرورة إعداد برامج وطنية وولائية تتضمن الخطط القادمة في حالة زيادة تفشي وباء أكثر، أو في حالة تراجعه.
- يجب على السلطات تدارك نقاط ضعف المنظومة الصحية وإعطائها أولوية أكثر في المستقبل.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

1- النصوص القانونية

أ) القوانين

1-القانون رقم 85-05 المؤرخ في 26 جمادي الأولى عام 1405 الموافق لـ 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة العمومية وترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 48.

2-القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني ديسمبر1991 في القيام بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية، عدد 63 مؤرخة في 7 ديسمبر 1991.

3-القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

4-قانون 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير2012، الجريدة الرسمية، العدد12.

5-القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل دستوري 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14 صادرة في 07 مارس 2016.

6-القانون رقم 18-11 المؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق لـ 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 46.

7-قانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 أفريل 2020، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد25.

ب) المراسيم الرئاسية

1-المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد10.

2-المرسوم الرئاسي 13-293 مؤرخ في 04 غشت سنة 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية رقم 43 مؤرخة في 28 غشت سنة 2013.

3-المرسوم الرئاسي 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر سنة 2020، الجريد الرسمية العدد 54 الصادر في 28 محرم عام 1442الموافق 16 سبتمبر سنة 2020.

ج) المراسيم التنفيذية

1-من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.

2-تنفيذي رقم 20-100 مؤرخ في 19 أبريل 2020، تضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 23 مؤرخة في 9 أبريل 2020.

3-تنفيذي رقم 20-102 مؤرخ في 23 أبريل 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخة في 26 أبريل 2020.

4-المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق لـ 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، مؤرخة في 24 مارس 2020.

5-المرسوم التنفيذي رقم 20-86 يتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، المؤرخ في 02 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، عدد19، والصادرة في 02 أبريل 2020.

6-مرسوم تنفيذي رقم 20-72 يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض ولايات، المؤرخ في 28 مارس 2020، الجريدة الرسمية، العدد 17، والصادرة في 28 مارس 2020.

7-المرسوم التنفيذي رقم 20-92 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 20-72 والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض ولايات، المؤرخ في 05 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادر في 05 أبريل 2020.

8-المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المؤرخ في في 02 أفريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد19، المؤرخة في 02 أفريل 2020.

9-المرسوم التنفيذي رقم 20-92 المؤرخ في 05 أفريل 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات، الجريدة الرسمية العدد 20، المؤرخة في 05 أفريل 2020.

10- المرسوم التنفيذي رقم 20-121 المؤرخ في 14 مايو 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 29، المؤرخة في 14 مايو 2020.

11- مرسوم رقم 196-91 المؤرخ في 4 يونيو 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، عدد 29 مؤرخة في 12 جوان 1991. وقد تم رفع حالة

الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، جريدة رسمية، عدد 44 مؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

12- مرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983، الذي يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 22، لسنة 1983.

13- رسوم 81-267 المؤرخ في12 ذى الحجة عام 1401 الموافق لـ 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد41.

14- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد27.

15- في المغرب تم اعتماد تسمية "الطوارئ الصحية" بموجب المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 رجب 1441 الموافق ل 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية العدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، ص1782.

هـ) القرارات والتعليمات الوزارية والبيانات الصحفية

1-القرار الولائي رقم 783 الصادر بتاريخ 26 مارس 2020 الصادر عن والي ولاية البلدية المتعلق بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من والي سوق الجملة المتواجد ببلديتي بوفاريك وبوقرة.

2-القرار الوزاري رقم 1849 المؤرخ في 22 أكتوبر 2019 المحدد لرزنامة العطل الجامعية بعنوان السنة الجامعية 2019-2020. https://www.mesrs.dz/documents

3-بيان صحفي يتعلق بتمديد غلق الجامعات، صادر بتاريخ 04 أفريل 2020، خلية الإعلام والاتصال بديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجزائر، متوفرة على الرابط التالي:

https://www.mesrs.dz/documents/21525/79601/5.+Holidays+extended+till+April+19h%2C+2020.pdf/b94e30e8-7af4-44b9-a4a8-932ede7d106

4-تعليمة وزير التعليم العالي رقم 01، المؤرخة في 15 مارس 2020، الموجهة إلى سادة رؤساء الندوات الجامعية الجهوية.

5-تعليمة الوزير التعليم العالي رقم 288، المؤرخة في 29 فيفري 2020، الموجهة إلى السادة رؤساء الندوات الجهوية للجامعات بالاتصال مع السيدات والسادة مدراء المؤسسات الجامعية.

6-تعليمة الوزير الأول، المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين، المؤرخة في 07 أفريل 2020، الجريدة الرسمية.

ثانيا: المراجع

أ) المؤلفات أو الكتب

1-إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، مصر، 1964.

2-رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، طبعة 1 ،دار الكتاب الحديث للنشر، القاهرة، 2013.

3-سامي جمال الدين، القضاء الدستوري (الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية...) دراسة مقارنة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.

4-سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

5-شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود (1989-2003)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة الجزائر، 2005.

6-علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين ميلة الجزائر، الطبعة 2006.

7-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

8-محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.

9-محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحجم في استنباط التشريع شرعا ووصفا، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة 2002.

10- محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015.

11- محمد محمد مصطفي الوكيل، حالة الطوارئ وسلطة الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2002.

12- محمود خليل الشاذلي، طب المجتمع، أكاديميا إنترناشيونال، تحت إشراف منظمة الصحة العالمية المكتب الإقليمي للشرق المتوسط، بيروت، لبنان، 2011.

13- مليكة صروخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار النجاح الجديدة، المغرب، 2012.

ب) الرسائل والمذكرات العلمية

(1) رسائل الدكتوراه

1-آمنة قريش، تنظيم السلطات خلال الأزمات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2019-2020.

2-حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017-2018.

3-ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق.

4-مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005.

(2) رسائل ماجستير

1- العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق و الحريات العامة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012.

2- ردادة نور الدين، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ،مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، 2005/2006.

3- عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

4- فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، مدرسة الدكتوراه "الدولة و المؤسسات"، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، فرع جامعة زيان عاشورة (الجلفة)، 2014-2015.

5- مولودي جلول، حماية الحقوق و الحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة(الجزائر)، 2009-2010.

(3) مذكرات ماستر

1-بن علله محمد و عبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2019-2020.

ثالثا: المقالات

1-إبراهيم أحطاب، حالة الطوارئ الصحية، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة علم الأحياء علوم القانون، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020.

2-أكرور ميريام، المرفق العمومي للتعليم العلي في الجزائر ووباء كوفيد 19، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، المجلد 34.

3-بن ريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة2، المجلد 08، العدد1، جانفي2019 .

4-1- بوعلام طوبال و2- كتيبة طوبال، مهام السلطة التنفيذية في تحقيق الأمن الصحي في زمن الكورونا وأثر ذلك في الحقوق والحريات-حرية التنقل والتجارة أنموذجا-، المؤتمر الافتراضي الدولي الأول العلوم الاجتماعية والإنسانية رؤية جديدة بعد الجائحة 24/23/22 ديسمبر 2020، 1- كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف، 2- كلية الشريعة والاقتصاد جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة.

5-بوقرن توفيق، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال"جائحة كورونا" وتأثيرها على الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة سطيف 2 (الجزائر)، عدد خاص القانون و جائحة كوفيد-19، الجلد34، ص206.

6-حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة جلفة، مجلد 09، عدد 03، 2016.

7-سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 06، 2014.

8-سمير أيت ارجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة – مقاربة قانونية حقوقية–، مجلة الباحث عدد خاص بجائحة كورونا(كوفيد-19)، العدد17، أبريل 2020.

9-سمير شعبان وأحمد غراب، مجال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، العدد 7، سبتمبر 2015.

10- شراد ليلي، الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 12.

11- شيخ عبد الصديق، دور الضبط الإداري في وقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدية (الجزائر)، عدد خاص القانون و جائحة كوفيد-19، المجلد 34.

12- شيماء الشاوي، نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) ، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19) ، العدد 17 ، أبريل2020 .

13- صالح لمزوغي، تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن الكورونا (كوفيد-19)، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة أحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، ماي 2020.

14- عبد المغيث الحاكمي، المقاربة القانونية لإعلان حالة الطوارئ الصحية، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19) ، العدد 17 ، أبريل2020 .

15- غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، جامعة 20 أوت 1955سكيكدة (الجزائر)، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، المجلد 34.

16- فضيلة لكزولي، التدريس عن بعد ورهانات الإصلاح في ظل جائحة كوفيد-19، مجلة الباحث ، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17 أفريل2020 .

17- لدغش سليمة، الضبط الإداري في الجزائر في ظل تفشي وباء كورونا (كوفيد-19)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد04، المجلد 09.

18- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد العاشر العدد 04.

19- منصر نصر الدين، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد-19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، جامعة العربي التبسي- تبسة (الجزائر)، عدد خاص القانون و جائحة كوفيد 19، المجلد 34.

20- موساوي فاطمة، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدارسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد الأول، مارس 2016.

رابعا: المواقع الالكترونية

1- https://www.mesrs.dz/documents/21525/49764/%D8%A5%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA+%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%A6%D9%8A

%D8%A9++%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%85%D8%B6%D8%A7%

D8%A9+21

.5.2020

2-رابط المنصة http://elearning-mesrs.cerist.dz/

3-رابط المنصة http://www.iqraa.opu.dz/iqraa/

4-وكالة الأنباء الجزائرية: فيروس كورونا: الرئيس تبون يأمر بإغلاق المدارس والجامعات ومؤسسات التكوين والتعليم المهنيين http://www.aps.dz/ar/algerie

خامسا: الكتب الأجنبية باللغة الفرنسية

1- Martine Lombard, Droit administratif, 4 édition, Dalloz, Paris.

الفهرس

إهداء

شكر

مقدمة 01

الفصل الأول: السلطات المختصة باتخاذ التدابير للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19)..... 07

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي 09

المطلب الأول: رئيس الجمهورية 09

الفرع الأول: إعلان حالة الطوارئ و الحصار..... 10

أولا: حالة الطوارئ..... 10

ثانيا: حالة الحصار..... 17

الفرع الثاني: صلاحية التشريع بأوامر زمن الكورونا (كوفيد-19)..... 20

أولا: تعريف التشريع بأوامر..... 21

ثانيا: حالات التشريع بأوامر 23

المطلب الثاني: الوزير الأول و الوزراء..... 30

الفرع الأول: الوزير الأول..... 30

الفرع الثاني: الوزراء 32

أولا: وزير الداخلية..... 33

ثانيا: وزير النقل..... 34

ثالثا: وزير الصحة..... 34

رابعا: وزير التجارة 35

خامسا: وزراء قطاعات أخرى 35

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي 36

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي على مستوى الولاية 36

الفرع الأول: الوالي..... 37
الفرع الثاني: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي 42
المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي على مستوى البلدية..... 43
الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 44
الفرع الثاني: المصالح المختصة للصحة..... 47
الفصل الثاني: التدابير الضبطية المنتهجة للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19) .. 49
المبحث الأول: تدابير الضبط الإداري المنتهجة لمكافحة وباء كورونا (كوفيد-19) . 50
المطلب الأول: التدابير القانونية..... 50
الفرع الأول: نظام الحجر المنزلي..... 51
أولا: الحجر المنزلي الكلي..... 51
ثانيا: الحجر المنزلي الجزئي..... 52
الفرع الثاني: تقييد حرية التجارة..... 53
أولا: الغلق الإداري..... 54
ثانيا: الاستثناء مراعاة لمبدأ عدم جواز المنع المطلق لحرية التجارة 54
ثالثا: التدرج في التدبير الضبطي المقيد لحرية التجارة 55
الفرع الثالث: تقييد الحق في التجمع..... 56
الفرع الرابع: تقييد حرية تنقل 58
أولا: تعليق نشاطات تنقل الأشخاص 58
ثانيا: التدرج في التدبير الضبطي المتضمن تقييد لحرية التنقل..... 59
ثالثا: غلق الحدود نهائيا بين الولايات والدول الأوروبية..... 59
الفرع الخامس: تقييد الحق في التعلم..... 60
أولا: تعليق الدراسة في المرفق العمومي للتعليم العالي..... 62
ثانيا: حماية مبادئ المرفق العمومي للتعليم العالي في ظل الجائحة..... 65

ثالثا: اضطلاع المرفق العمومي للتعليم العالي بمهامه في ظل انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) 67
المطلب الثاني: الوسائل المادية 68
الفرع الأول: التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري 69
أولا: حالة الضرورة 70
ثانيا: حالة وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر 70
ثالثا: حالة وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي..... 71
الفرع الثاني: التحول من منح السلطات التقديرية إلى السلطات المقيدة 72
الفرع الثالث: اللجوء إلى القوة العمومية 72
الفرع الرابع: التأكيد على الإلزام من خلال العقوبات الإدارية والجزائية 73
المبحث الثاني: تنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات 74
المطلب الأول: التدابير الضبطية الاحتياطية..... 74
الفرع الأول: العطل الاستثنائية 75
الفرع الثاني: تنظيم نقل المستخدمين..... 76
الفرع الثالث: تشجيع العمل عن بعد 77
المطلب الثاني: التدابير الضبطية الاستثنائية..... 78
الفرع الأول: نظام التراخيص 78
الفرع الثاني: قرارات التسخير 79
الفرع الثالث: التباعد الأمني..... 81
خاتمة 84
قائمة المراجع 89

ملخص مذكرة الماستر

نظرا لانتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) لجأت السلطات العمومية المختصة لاتخاذ جملة من التدابير الوقائية للحد من انتشاره ومكافحته، إذ تتنوع هذه التدابير بين تقييد بعض الحريات ولاسيما حرية التنقل والتجمع والحرية الاقتصادية وتنظيم المرافق العامة بغرض التكيف مع الوضع والحد من انتشار الوباء.

تهدف هذه الدراسة إلى التطرق للتدابير المتخذة في الجزائر للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، وذلك من خلال تحليلنا للنصوص القانونية والتنظيمية المتضمنة للتدابير، واستنتاجنا للنقاط الايجابية والنقائص إن وجدت، وإثرائنا لهذه الدراسة بنتائج تساهم في الحد من انتشار الوباء.

الكلمات المفتاحية:

1/ حرية التنقل 2/ تدابير 3/ وقاية 4/ السلطات المختصة 5/ وباء 6/ جائحة

Abstract of The master thesis

In view of the spread of the Corona virus, the competent public authorities have resorted to taking a number of preventive measures to limit its spread and combat it, as these measures vary between restricting some freedoms, especially freedom of movement and assembly, economic freedom, and organizing public facilities in order to adapt to the situation and limit the spread of the epidemic.

This study aims to address the measures taken in Algeria to reduce the spread of the Corona virus (Covid-19), through our analysis of legal and regulatory texts that include the measures, our conclusion of positive points and shortcomings if any, and our enrichment of this study with results that contribute to reducing the spread of the epidemic.

keywords:

1/ Freedom of movement **2/** measures **3 /** prevention **4/** competent authorities **5/** epidemic **6/** pandemic